



UnB

Universidade de Brasília (UnB)

Centro de Desenvolvimento Sustentável

Curso de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável

Hugo Leonardo Mota Ferreira

**Desestruturação do processo sancionador ambiental do Ibama entre 2020 e
2022: meandros do enfraquecimento e alternativas para fortalecer o
instrumento de repressão aos ilícitos ambientais**

Brasília,
Maio, 2024

Hugo Leonardo Mota Ferreira

Desestruturação do processo sancionador ambiental do Ibama entre 2020 e 2022: meandros do enfraquecimento e alternativas para fortalecer o instrumento de repressão aos ilícitos ambientais

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável.

Área de Concentração: Política e Gestão Ambiental.

Linha de pesquisa: políticas públicas, cultura e sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. Mauro Guilherme Maidana Cappellaro

Brasília,
Maio, 2024

Desestruturação do processo sancionador ambiental do Ibama entre 2020 e 2022: meandros do enfraquecimento e alternativas para fortalecer o instrumento de repressão aos ilícitos ambientais

Hugo Leonardo Mota Ferreira

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável.

Membros da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mauro Guilherme Maidana Cappellaro (Orientador)

Prof^a. Dr^a. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (Examinadora externa - IDP)

Prof^a. Dr^a. Márcia Dieguez Leuzinger (Examinadora externa - Uniceub)

Brasília,
Maio, 2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por permitir dispor de saúde e fortaleza necessária para desenvolver esta pesquisa tão ampla e cheia de detalhes, abordando um assunto que extrapola os interesses individuais.

Expresso gratidão também aos meus pais, José Ferreira da Silva e Benedita Martins Mota, por me permitirem vir ao mundo e fornecerem todo o suporte necessário para que chegasse onde me encontro na vida.

Agradeço ao Ibama por conceder licença capacitação para realizar este trabalho com maior dedicação e a Jair Schmitt por incentivar e apoiar no desenvolvimento do tema desta pesquisa.

Agradeço também ao professor Mauro Guilherme Maidana Cappellaro por aceitar orientar este trabalho, mesmo em um contexto em que a humanidade ainda vivenciava o distanciamento por conta da pandemia do coronavírus, não opondo objeção, mas prestando apoio para que a pesquisa progredisse com qualidade.

Externo agradecimentos também a todos os colegas que contribuíram à coleta de dados na dinâmica realizada com o grupo focal, fornecendo pistas que foram fundamentais para a pesquisa: Cassio dos Santos Santiago, Mario Eugenio Rubbo Neto, Edson Victor Euclides de Andrade, Rosana Oliveira Araujo, Amauri Isidio da Silva, Euller Martins Paiva, Reginaldo Viana Cunha, Rodrigo Gonçalves Sabença, Hallyson Oscar de Paula Mamedio e Maranda Rego de Almeida.

Agradeço ainda a todos os colegas que atuam com instrução e julgamento em âmbito do processo sancionador ambiental do Ibama, por cederem mais de 50 minutos do tempo laboral ordinário para preencherem o questionário virtual disponibilizado nessa pesquisa, assim como os agentes ambientais federais que responderam ao questionário similar, dedicando tempo equivalente para lembrar questões que afetaram a instituição no período de 2019 a 2022. Embora a coleta de dados tenha prezado pelo anonimato das respostas dos questionários, mas aqueles e aquelas que de algum modo fizeram contato comigo pelos grupos do Teams ou outro meio de comunicação, para sinalizar o preenchimento do questionário, registro

aqui como forma de agradecimento especial: Daice Carrapateira Basso da Silva, Evandro Carlos Selva, Gracicleide dos Santos Braga, Maranda Rego de Almeida, Marcos Andre de Melo, Maria Clara Brandão Cabral, Mario Eugenio Rubbo Neto, Melissa de Oliveira Machado, Paula Andreia Ennes de Medeiros, Roberto Vergílio Seidel, Silvio Jose Pereira Júnior, Thais Rodrigues Ghilardi, Valdira da Silva Rosa.

Por fim, agradeço ao Halisson Peixoto Barreto pela permissão e compreensão de realizar a pesquisa com integrantes da área do processo sancionador ambiental, no período em que a mesma se encontra em fase de reestruturação, após atravessar um momento de desmantelamento e tempos nebulosos.

Minha imensa gratidão a todas e todos!

Quem promove a degradação do meio ambiente, valendo-se da promessa de Deus de que até o fim dos tempos haveria frio e calor na Terra (Gênesis 8, 22), não é partidário de Deus, mas um instrumento do tentador que quer ver se Deus é capaz de cumprir a promessa, mesmo se toda a natureza estiver destruída.

Quem age assim tem postura idêntica àquele que propôs para se jogar do alto do templo, a fim de ver "se os anjos viriam Te salvar", ou se portou com zombaria e incredulidade, dizendo para ver se "Elias viria salvá-Lo da cruz".

(Autor, 23/02/2024)

RESUMO

A maioria das sanções administrativas decorrentes das condutas lesivas ao meio ambiente são impostas em nível federal pelo Ibama, por meio do processo sancionador ambiental, um dos instrumentos que o poder público dispõe para cumprir seu dever constitucional de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Apesar dessa importância, esse processo foi fortemente enfraquecido no período entre 2020 e 2022, ao ponto de registrar sensível baixa na quantidade de multas lavradas e de autos de infrações julgados. Para compreender as razões que levaram ao enfraquecimento do instrumento sancionatório do Ibama, a pesquisa se pautou primeiramente em avaliação empírica e documental de uma série de medidas adotadas pelo governo federal à época, no campo normativo, estrutural, institucional, de gestão e ideológico, que foram objeto de reflexão em nível de grupo focal virtual, para aperfeiçoar proposições e premissas. A partir dessa reflexão, foram aplicados questionários em servidores que atuam com a fiscalização ambiental e atividades de instrução e julgamento das sanções, que permitiram estabelecer categorias de investigação, a partir da aplicação do critério semântico da análise de conteúdo de Laurence Bardin, que serviram para construir capítulos e subcapítulos da avaliação empírica da pesquisa. Buscou-se esclarecer se a pandemia do novo coronavírus e a mudança do entendimento jurídico sobre a apuração das infrações ambientais, que ocorreram no mesmo período delimitado da pesquisa, teriam contribuído de forma significativa para provocar a redução nos resultados do processo sancionador ambiental, sendo constatado que esses eventos não tiveram repercussão maior que as medidas adotadas pela esfera governamental. Constatou-se que a situação vivenciada em âmbito do processo sancionador ambiental do Ibama era voltada a aniquilar esse instrumento, tornando desprezível as sanções aplicadas e as pendentes de constituição, extrapolando as hipóteses de desmantelamento conhecidas pela ciência política (capturar, desmantelar, sabotar ou reformar). Propôs-se a positivação de regras e diretrizes do processo sancionador ambiental em lei, como alternativa para fortalecer esse instrumento, colocando-o em nível de política pública de Estado para ser menos suscetível aos efeitos drásticos das medidas de desmantelamento da proteção do meio ambiente, almejando com isso incentivar outros estudos a não se limitarem em descrever e enumerar as diversas faces do desmantelamento, mas a avançarem na indicação de soluções que possam contribuir com a estabilidade das instituições e de boas políticas públicas.

Palavras-chave: Processo sancionador ambiental. Proteção do meio ambiente. Desmantelamento. Políticas públicas.

ABSTRACT

Most of the administrative sanctions resulting from conduct harmful to the environment are imposed at the federal level by Ibama, through the environmental sanctioning process, one of the instruments that the government has at its disposal to fulfill its constitutional duty to keep the environment ecologically balanced for present and future generations. Despite this importance, this process was strongly weakened in the period between 2020 and 2022, to the point of registering a significant drop in the number of fines issued and infraction notices judged. In order to understand the reasons that led to the weakening of Ibama's sanctioning instrument, the research was first based on an empirical and documentary evaluation of a series of measures adopted by the federal government at the time, in the normative, structural, institutional, management and ideological fields, which were the object of reflection at the level of a virtual focus group, to improve propositions and premises. Based on this reflection, questionnaires were applied to civil servants who work with environmental inspection and activities of instruction and judgment of sanctions, which allowed the establishment of categories of investigation, based on the application of the semantic criterion of Laurence Bardin's content analysis, which served to construct chapters and subchapters of the empirical evaluation of the research. It was sought to clarify whether the pandemic of the new coronavirus and the change in the legal understanding on the investigation of environmental infractions, which occurred in the same period delimited as the research, would have contributed significantly to cause the reduction in the results of the environmental sanctioning process, and it was found that these events did not have greater repercussions than the measures adopted by the governmental sphere. It was found that the situation experienced in the context of Ibama's environmental sanctioning process was aimed at annihilating this instrument, making the sanctions applied and those pending constitution negligible, extrapolating the dismantling hypotheses known to political science (capture, dismantle, sabotage or reform). It was proposed the affirmation of rules and guidelines of the environmental sanctioning process in law, as an alternative to strengthen this instrument, placing it at the level of public policy of the State to be less susceptible to the drastic effects of the measures of dismantling the protection of the environment, aiming to encourage other studies not to limit themselves to describing and enumerating the various faces of dismantling, but to advance in the indication of solutions that can contribute to the stability of institutions and good public policies.

Keywords: Environmental sanctioning process. Protection of the environment. Dismantling. Public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Comparativo entre a Quantidade de Multas Lavradas e de Decisões Proferidas nas Multas do Ibama, no período de 2013 a 2022.....	19
Figura 2: Esquema de análise do enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama entre 2020 e 2022.	26
Figura 3: Avaliação do estabelecimento das audiências de conciliação ambiental considerando o disposto no CPC sobre essa matéria e a finalidade de desestruturar a sistemática de punição das infrações ambientais.....	63
Figura 4: Percepção sobre o baixo número de audiências de conciliação realizadas entre 2020 e 2022.	65
Figura 5: Influência dos atos normativos na diminuição das multas lavradas pelo Ibama entre 2019 e 2022.	68
Figura 6: Percepção sobre as normas que tiveram maior peso na lavratura de multas entre 2019 e 2022.	70
Figura 7: Avaliação do impacto do estabelecimento das audiências de conciliação na motivação do trabalho dos fiscais.....	72
Figura 8: Iniciativa das melhores propostas para dinamizar a instrução e julgamento no processo sancionador ambiental.	79
Figura 9: Avaliação da atuação dos gestores não pertencentes ao quadro do Ibama no comando da fiscalização.....	103
Figura 10: Relação entre a quantidade de julgamentos no período de 2020 a 2022 e o perfil das autoridades julgadoras.....	106
Figura 11: Principais ações praticadas pelas autoridades julgadoras, entre 2020 e 2022, que repercutiram de forma negativa no processo sancionador ambiental.	108
Figura 12: Aferição de eventual estratégia em não submeter muitos processos a julgamento para evitar o cancelamento de multas.	113
Figura 13: Percepção a respeito do estabelecimento de um regramento único para o processo sancionador ambiental do Ibama e do ICMBio.	119
Figura 14: Período em que ocorreu paralisação do canal Linha Verde e possíveis razões.	122
Figura 15: Perfil ideal para atuar com o processo sancionador ambiental segundo os servidores dessa área.	129
Figura 16: Avaliação do nível de aptidão para atuar com o processo sancionador ambiental do Ibama.....	131

Figura 17: Principais razões apontadas para o afastamento de servidores da fiscalização ambiental ou do processo sancionador, durante a gestão governamental de 2019-2022...	133
Figura 18: Nível de interesse de outros servidores em vir atuar no processo sancionador ambiental ou na fiscalização do Ibama, no período entre 2019 e 2022.	136
Figura 19: Opinião dos servidores do processo sancionador ambiental sobre as metas de produção.....	141
Figura 20: Efeitos da ideologia negacionista do governo federal, a respeito da inexistência de mudanças climáticas, no processo sancionador ambiental e na fiscalização do Ibama.	145
Figura 21: Percepção dos servidores que atuam com o processo sancionador ambiental sobre os efeitos da pandemia no número de julgamento de autos de infração e atividades da área.....	156
Figura 22: Percepção dos servidores da fiscalização sobre os efeitos da pandemia do novo coronavírus na quantidade de multas lavradas.....	160
Figura 23: Principais dificuldades para compor equipes de fiscalização de campo durante a pandemia, segundo os agentes ambientais federais.	164
Figura 24: Percepção dos servidores do processo sancionador ambiental e da fiscalização sobre a aplicação da responsabilidade subjetiva na apuração das infrações ambientais. ...	171
Figura 25: Avaliação do suporte institucional para assimilação da lógica da responsabilidade subjetiva na apuração das infrações ambientais.	174

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Esquema de delimitação das categorias de investigação para aprofundamento da pesquisa.....	36
Quadro 2. Síntese da estratégia metodológica para a coleta e análise de dados.....	37
Quadro 3. Evidências de desmonte no processo sancionador em nível normativo	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP - Ação Civil Pública

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia-Geral da União

Art. – Artigo (referente ao dispositivo das leis ou normas)

Cetas - Centro de Triagem de Animais Silvestres

CGU - Controladoria Geral da União

CITES - Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPC - Código de Processo Civil

CTN - Código Tributário Nacional

DETER - Sistema de Detecção do Desmatamento na Amazônia Legal em Tempo Real desenvolvido e administrado pelo INPE, que fornece alerta de alteração da cobertura vegetal ao Ibama

Diplan - Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do Ibama

DOF - Documento de Origem Florestal

EAP - Equipe de Análise Preliminar

ENINS - Equipe Nacional de Instrução

EREsp - Embargos de Divergência em Recurso Especial

GEE - Gases de Efeito Estufa

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

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

LINDB - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro

MMA - Ministério do Meio Ambiente

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS - Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

OJN - Orientação Jurídica Normativa

PFE - Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama

PRODES - Programa de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite

REsp - Recurso Especial

RQMA - Relatório de Qualidade do Meio Ambiente

Sabi[á] - Sistema de Apuração de Infrações Ambientais

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

Sinaflor - Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais

Sinima - Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente

Sisnama - Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

TCFA - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental

TCU - Tribunal de Contas da União

TDDP - Termo de Depósito Doméstico Provisório

SUMÁRIO

1. Introdução.....	14
1.1 Pergunta da pesquisa.....	23
1.2 Objetivos.....	24
1.3 Hipóteses.....	24
1.4 Desenho da pesquisa.....	26
1.5 A motivação para estudar o processo sancionador ambiental do Ibama.....	28
1.6 Metodologia e estrutura da dissertação.....	30
2. Os instrumentos de política pública utilizados na proteção do meio ambiente e a importância do comando e controle.....	41
2.1 O conceito de política ambiental e as condições que precisam ser observadas para eficácia da proteção do meio ambiente.....	41
2.2 As categorias de instrumentos para aplicação em políticas ambientais no Brasil....	45
2.2.1 Instrumentos regulatórios, coercitivos ou de comando e controle.....	46
2.2.2 Instrumentos econômicos, de mercado ou incitativos.....	47
2.2.3 Instrumentos de cooperação ou de acordos voluntários.....	49
2.2.4 Instrumentos de informação.....	50
2.3 A importância dos instrumentos regulatórios para a implementação de políticas públicas ambientais no contexto socioeconômico.....	52
3. Medidas adotadas pela esfera governamental e pelo comando institucional do Ibama que afetaram o processo sancionador ambiental em nível federal, entre 2020 e 2022.....	56
3.1 Atos normativos que afetaram o processo sancionador ambiental do Ibama: mudança na sistemática para impor sanções.....	57
3.2 Interferências de ordem técnica, governamental e institucional.....	74
3.2.1 Interferências técnicas, governamentais e institucionais detectadas no processo sancionador ambiental.....	75
3.2.2 Interferências técnicas, governamentais e institucionais na fiscalização e apontadas pelos servidores dessa área.....	81
3.2.2.1. Interferência decorrente do Despacho nº 4681810/2019-GABIN.....	83
3.2.2.2. Interferência decorrente do Despacho nº 6299093/2019-GABIN.....	84
3.2.2.3. Interferência decorrente do Despacho nº 7036900/2020-GABIN e do Parecer nº 00014/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.....	86
3.2.2.4. Interferência decorrente do Despacho nº 11996516/2022-GABIN.....	94

3.3	A atuação dos gestores não pertencentes ao quadro do Ibama.....	101
3.4	Interferências de ordem interinstitucionais e nas ferramentas de repressão dos ilícitos ambientais	117
3.5	A situação dos servidores do processo sancionador e da fiscalização ambiental ..	124
3.6	A influência ideológica governamental como amparo ao enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama.....	143
4.	Pandemia do novo coronavírus, mudança de lógica para impor sanções administrativas pelas infrações ambientais e políticas públicas de Estado em contexto de desmonte dos instrumentos de repressão aos ilícitos contra o meio ambiente.....	151
4.1	Efeitos da pandemia do novo coronavírus na lavratura de multas e no julgamento das sanções administrativas ambientais	152
4.2	Efeitos da responsabilidade subjetiva para imposição das sanções administrativas ambientais: análise da mudança de lógica no desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama	166
4.3	As políticas públicas de Estado no contexto de desmantelamento dos instrumentos de repressão aos ilícitos ambientais.....	178
5.	Considerações Finais	197
5.1	Alternativas para fortalecer o processo sancionador ambiental do Ibama de interferências políticas nocivas e assegurar melhor proteção do meio ambiente	204
5.2	Limitações da pesquisa	209
6.	Referências.....	212
7.	Apêndice A - Procedimento utilizado para a compilação dos dados referentes à quantidade de multas lavradas e de decisões proferidas aos autos de infração do Ibama ..	227
8.	Apêndice B - Pontos delimitados para reflexão com o grupo focal.....	228
9.	Apêndice C - Pontos delimitados para reflexão com o grupo focal da EAP.....	233
10.	Apêndice D – Questionário elaborado para ser aplicado em meio virtual nos integrantes do processo sancionador ambiental do Ibama.....	235
11.	Apêndice E – Questionário elaborado para ser aplicado em meio virtual nos servidores que atuam na fiscalização ambiental do Ibama	249

1. Introdução

A proteção do meio ambiente com o uso de diversas ferramentas é algo de elevada importância à saúde climática do planeta, à vida humana e às demais espécies de seres vivos que dividem espaço com o homem, cuja existência é essencial para a sobrevivência de ambos, conforme se extrai do paradigma biocêntrico (Stoppa e Viotto, 2014), pois é com o equilíbrio ecológico e interespecífico que se tem condições favoráveis para habitar a Terra. Por isso, é essencial que as políticas públicas possibilitem uma relação harmoniosa entre as ações humanas e a natureza, para que seja possível manter o equilíbrio ambiental e assegurar a vida com qualidade (Shiva, 1999).

A esteira de proteção do meio ambiente engloba medidas preventivas e repressivas do ciclo de poder de polícia, que precisam contar com um aparato normativo-legal sólido, capaz de transmitir confiabilidade à sociedade e às instituições encarregadas de protegê-lo (prevenção genérica), que vai legitimar a fiscalização (prevenção concreta) e eventual imposição de sanção (repressão), caso seja identificado algum desvio entre a conduta do particular e a base normativa.

Avançar à etapa repressiva para proteger o meio ambiente significa que há falha ou instabilidade na prevenção. Por outro lado, enfraquecer a proteção repressiva implica em abandonar o mandamento constitucional de zelar pelo equilíbrio ecológico, condenando a coletividade a um estado de precarização, como se esse mandamento não existisse.

Assim, o estabelecimento de sanções pelas atividades ou condutas que de alguma forma violam as condições ideais que o meio ambiente dispõe para assegurar a vida, a existência da biodiversidade e o equilíbrio climático é uma das ferramentas usadas para contribuir com a proteção ambiental.

A imposição de penalidades em razão das transgressões ambientais faz parte dos instrumentos regulamentares ou coercitivos, também conhecidos como instrumentos de comando e controle, que buscam influenciar o comportamento da sociedade, do setor produtivo e da esfera pública, a fim de que adotem práticas mais favoráveis ao meio ambiente (Nascimento *et al.*, 2013; Bursztyn e Burstyn, 2012).

Embora não seja apenas mais um instrumento para garantir a proteção do meio ambiente, as sanções ambientais fazem parte do tripé constitucional, ao lado da responsabilidade civil e penal, para assegurar que a sociedade desfrute de um meio ambiente ecologicamente equilibrado – art. 225, § 3º, da Constituição Federal (Brasil, 2023a) – contando também com respaldo legal - art. 72 da Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 2023g) – para assegurar a repressão de todo tipo de infração que tenha provocado dano ou desrespeitado a forma de uso da natureza.

Essas medidas são bastante comuns na ótica repressiva do comando e controle e já se encontravam previstas no ordenamento jurídico brasileiro antes mesmo da ordem constitucional em vigor, conforme se percebe quando se faz a leitura do art. 14 da Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 2023d).

Assim, quando determinada política pública interfere negativamente na sistemática legal de repressão das transgressões ambientais, ou nos instrumentos que regulamentam as leis (política de governo), existe a possibilidade da proteção ao meio ambiente se tornar precária e restar ameaçada a sadia qualidade de vida.

Do mesmo modo, se os meios disponíveis para manter a ordem e a sustentabilidade do meio ambiente não forem capazes de desincentivar a repetição das condutas lesivas a esse bem, seja através de medidas preventivas ou da aplicação de sanções ambientais, o equilíbrio ecológico e a saudável qualidade de vida também estarão prejudicados.

Por isso, a efetividade da proteção do meio ambiente está relacionada com a atuação estatal e a qualidade normativa/regulamentar, para assegurar que o comportamento da sociedade seja satisfatório ao que rege a política pública de Estado para conservação e uso ambiental (art. 225 da Constituição).

No que toca as medidas preventivas de proteção ambiental, essas quando bem implementadas conferem maior proteção ao meio ambiente que as ações voltadas a repelir os ilícitos. Isso porque, uma gestão socioambiental focada na prevenção tem como vantagem a baixa ocorrência de danos ao meio ambiente, evitando o dispêndio de recursos para a restauração de espaços degradados ou a reparação do dano, sendo importante que essa gestão seja um item de governança das instituições públicas, do setor empresarial e esteja contemplada nos projetos de desenvolvimento econômico e na sociedade (Loiola, 2023).

Com efeito, a gestão socioambiental preventiva é de alta relevância, quando se leva em conta que em muitos casos a reparação do dano ambiental é impossível ou muito difícil de se concretizar (Amado, 2015), o que impõe a necessidade de se prezar pela efetividade de ações voltadas à prevenção ou à precaução como melhores estratégias à proteção do meio ambiente (Ayala, 2009; Rodrigues, 2021).

Entretanto, embora seja uma alternativa mais vantajosa para assegurar o equilíbrio ecológico, a gestão socioambiental preventiva é difícil de funcionar na prática, seja por conta da influência de interesses econômicos ou políticos, seja em razão da ausência de uma consciência internalizada sobre a importância do meio ambiente ao tecido social, o que configura um grande desafio para o governo e sociedade, quando se trata de implementar medidas eficazes de sustentabilidade.

Por sua vez, no que concerne às medidas repressivas, elas têm como vantagem a demonstração de respostas imediatas para combater determinada transgressão ambiental, mas são adotadas apenas após a ocorrência do prejuízo ao meio ambiente. Nesse caso, a repressão das infrações não traz maior ganho para a manutenção do equilíbrio ecológico ambiental, quando o aumento na imposição de sanções indica justamente que a qualidade ambiental está sendo degradada.

Por isso, a eficácia da sistemática repressiva depende justamente da sua capacidade de desestimular a prática ou a repetição das infrações ambientais, o que a tornaria vantajosa pelo fato do desestímulo ser um fator preventivo do prejuízo ambiental (Schmitt, 2015).

O temor pelo prejuízo decorrente de uma sanção ambiental, além da reputação perante a opinião pública, desincentivaria a prática de ações voltadas a degradar o meio ambiente (Strauch, 2008), o que revelaria a efetividade das medidas repressivas em prol da proteção ambiental.

Partindo-se da perspectiva de que a aplicação de sanções ambientais é um instrumento destinado a punir as infrações contra o meio ambiente, prestando-se a inibir a sua degradação e de modo reflexo assegurar que o equilíbrio ecológico não seja prejudicado, entende-se que o estudo das sanções ambientais pode ajudar a compreender como o Estado atuou ou vem atuando no controle das condutas lesivas ao meio ambiente e ao mesmo tempo contribuiu para a manutenção da qualidade ambiental e de vida da população que está sob sua jurisdição.

Um indicador importante para se considerar no estudo das sanções ambientais é o exercício do poder de polícia do órgão ambiental, que é muito bem-conceituado por Machado (2013, p. 385) como:

(...) a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Embora o poder de polícia tenha sua matriz legal no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), definido como a atividade da administração pública de limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, bem como de regular a prática de ato ou a abstenção fato, em função de interesse público afeto à segurança, aos costumes, ao respeito a propriedade e aos direitos individuais e coletivos (Brasil, 2023c), o mesmo não é restrito ao campo tributário, mas aplicável em toda seara relacionada com a atividade administrativa estatal, voltada a condicionar a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos (Mello, 2002).

Assim, todas as intervenções tomadas pela esfera administrativa do poder executivo, destinadas a prevenir e limitar o desenvolvimento de atividades particulares que contrastam com os interesses sociais, seja de modo geral ou abstrato (por meio de regulamentos), ou de forma concreta e específica (através da expedição de autorizações ou licenças), configuram o exercício do poder de polícia no sentido mais restrito (Mello, 2002). Por conseguinte, o poder de polícia está presente nas diversas áreas de atuação estatal: saúde, trânsito, meio ambiente, educação, comércio, tributação, dentre outras, sendo que para esta pesquisa interessa a afeta à área ambiental.

O poder de polícia ambiental se destina a estabelecer limites aos diversos interesses e liberdades, visando assegurar a integridade de um bem coletivo de valor maior (meio ambiente), em prol da existência dos indivíduos. Em outros termos, ele é fundamental para que o comportamento da sociedade e dos agentes econômicos seja modulado para favorecer a qualidade do meio ambiente, como reflexo da aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil (Moura, 2016).

Uma das autarquias encarregadas de executar o poder de polícia no Brasil é o Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais renováveis. A atribuição para o Ibama exercer o poder de polícia ambiental está prevista no art. 2º, inciso I, da lei 7.735/1989 (Brasil, 2023f), que pode ser traduzido como o dever para proteger o meio ambiente mediante a intervenção na esfera de direitos dos administrados, por meio de restrições ou limitações ao uso da propriedade e da liberdade, objetivando assegurar o equilíbrio ecológico.

O poder de polícia ambiental também se desdobra nas dimensões preventiva e repressiva, que são visualizadas no ciclo de polícia, composto por quatro fases: ordem, consentimento, fiscalização e sanção (Borba, Ribeiro e Julio, 2021).

A fase de ordem é caracterizada pela emissão de leis ou atos normativos limitando a liberdade, regulamentando situações ou direitos e restringindo certas atividades ou comportamentos. Esta etapa também pode ser classificada como o poder de polícia em seu aspecto normativo (Pinheiro, 2008), enquanto as demais fases se enquadrariam no aspecto material.

A fase do consentimento é marcada pela anuência estatal para que o particular desenvolva determinada atividade ou possa utilizar alguma propriedade, em conformidade com as diretrizes da fase de ordem, sendo caracterizada pela expedição de uma licença ou autorização (Borba, Ribeiro e Julio, 2021).

A fase de fiscalização consiste na verificação da conformidade da atividade exercida pelo particular em relação ao ato de consentimento que permitiu o desenvolvimento dessa atividade, ocasião em que se examina a existência ou não deste, e o respaldo com a ordem (legalidade), como se depreende de Borba, Ribeiro e Julio (2021). É justamente nessa etapa que se encontra a dimensão preventiva do poder de polícia, que consiste em monitorar a regularidade das ações efetuadas pelo particular, assegurando a sua adequação às normas ambientais.

Quando é identificada alguma desconformidade na atividade desempenhada pelo particular, durante a fiscalização, inaugura-se a fase de sanção do poder de polícia na sua dimensão repressiva. Essa etapa é marcada pela indicação de uma multa administrativa, que após o devido processo legal pode se transformar em sanção efetiva e materializar a atuação estatal contra determinada conduta lesiva ao meio ambiente.

Assim, quando o exercício do poder de polícia ambiental avança à dimensão repressiva, este se instrumentaliza pela lavratura do auto de infração, com a aplicação de outras medidas restritivas previstas nas regras de proteção ambiental, de forma concomitante ou não (Costa, 2010). Contudo, para que a sanção ambiental se torne efetiva é necessário que exista um processo sancionador eficiente, capaz de possibilitar a constituição de multas em intervalo razoável de tempo e com reprimenda adequada para inibir o ilícito.

Uma das possibilidades metodológicas para analisar a força do Estado em aplicar seu poder de polícia repressivo na área do meio ambiente decorre da avaliação do quantitativo de multas lavradas e da quantidade de julgamentos expedidos para as multas ambientais (Figura 1):

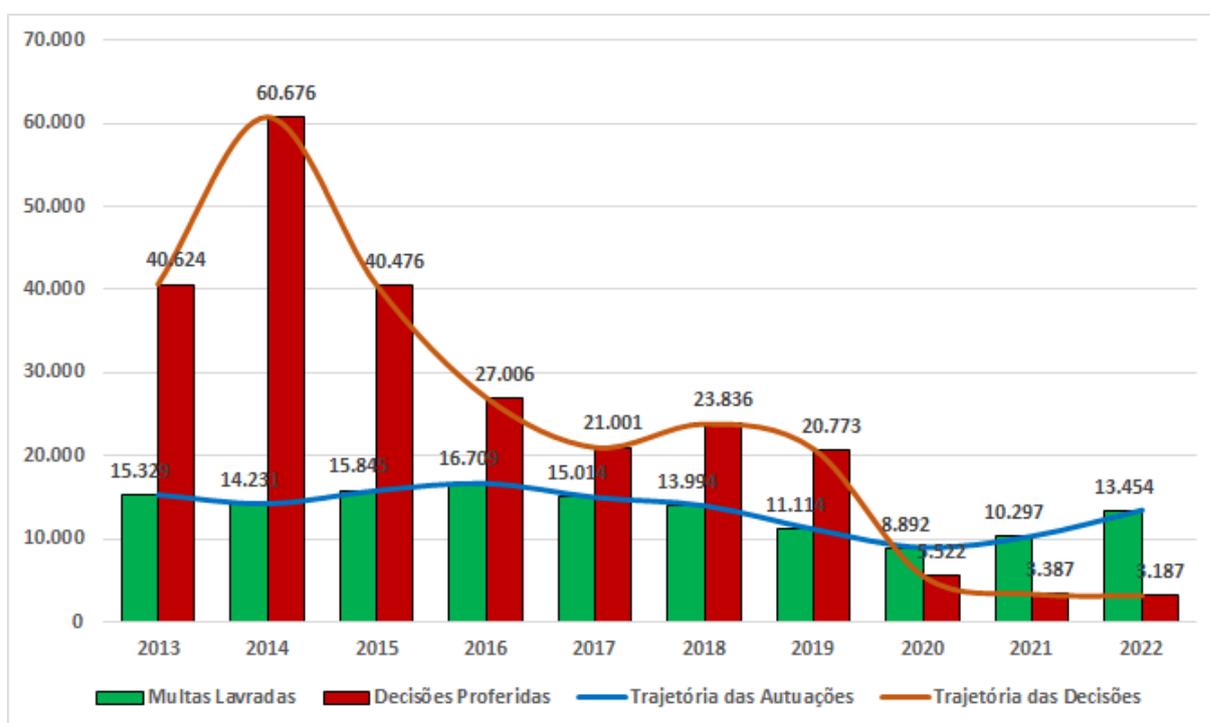


Figura 1: Comparativo entre a Quantidade de Multas Lavradas e de Decisões Proferidas nas Multas do Ibama, no período de 2013 a 2022.

Fonte: Autor (2024), adaptado de Dados Abertos do Ibama¹, sistema Sei-Ibama e Relatórios de Gestão.

Como se percebe na figura 1, entre 2013 e 2022 o Ibama lavrou o total de 134.879 multas e expediu 246.488 decisões para os autos de infrações lavrados,

¹ <https://dadosabertos.ibama.gov.br/dataset/fiscalizacao-auto-de-infracao>. A metodologia de compilação dos dados consta no Apêndice A.

dados que revelam uma média de 13.488 multas lavradas por ano e de 24.649 julgamentos proferidos anualmente. Ocorre que nos três últimos anos do período (2020-2022) a quantidade de multas lavradas, nos dois primeiros anos desse intervalo, chegou a ficar em 34,07% abaixo da média apurada, só voltando a se aproximar dela em 2022, quando houve a lavratura de 13.454 autos de infrações.

Por sua vez, situação pior no último triênio é visualizada em relação às decisões proferidas para as multas, onde o cenário com menor diferença se deu em 2020, quando o total de julgamentos expedidos ficou 81,6% abaixo da média desses atos, correspondendo a 26,58% do que foi julgado em 2019, tendo a diferença ampliada em 2022, ocasião em que o total de julgamentos proferidos foi equivalente a 12,93% da média dos julgados em dez anos, indicando que a quantidade de decisões nesse ano ficou 87,07% abaixo da média.

Esse cenário evidencia uma redução no exercício do poder de polícia ambiental do Ibama em sua dimensão repressiva, no triênio de 2020-2022.

A investigação sobre essa redução implica em compreender como se deu a desestruturação do processo sancionador ambiental do Ibama (objeto da pesquisa), que reflete o seu enfraquecimento, por se tratar do instrumento essencial para impor sanções administrativas ambientais no exercício do poder de polícia repressivo.

O enfraquecimento do processo sancionador ambiental é um problema que precisa ser esclarecido, ante a necessidade de entender as causas de redução na constituição das sanções ambientais, já que se espera que a diminuição no exercício do poder de polícia seja reflexo do menor índice de transgressões ao meio ambiente, o que não necessariamente tem relação com a realidade.

Esse problema é percebido na variação das sanções ambientais do Ibama (figura 1), em que se nota que a quantidade de multas lavradas e de decisões proferidas para os autos de infração, entre 2020 e 2022, apresentou significativa diminuição em relação à média apurada no recorte de dez anos (2013-2022).

Outro elemento que chama atenção é o fato do quantitativo de julgamentos, que sempre foi superior ao número de multas lavradas (inclusive no ano de 2019), ter ficado menor que essas nos três últimos anos do período sob exame.

Os dados referenciados apontam que em 2019 houve queda na quantidade de multas lavradas em relação aos seis anos anteriores e à média apurada para o decênio sob exame, o que coincide com o mesmo ano em que o Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE) apontou a retomada de aumento significativo do desmatamento na Amazônia, que voltou a superar os 10.000 km² de área destruída (INPE, 2023). Essa coincidência revela que a diminuição do poder de polícia ambiental repressivo não se deu em razão de um desestímulo ao cometimento das infrações ambientais, já que o desflorestamento na Amazônia estava em alta.

Contudo, em 2019 a quantidade de julgamentos proferidos para as multas foi 86,91% maior do que o número de multas lavradas naquele ano, levando em conta os dados da figura 1. Por outro lado, no ano seguinte (2020) a expedição de decisões para os autos de infração reduziu para patamar inferior ao das multas lavradas, correspondendo a 62,10% dessas, como é evidenciado na inversão das trajetórias nessa figura.

Desse modo, 2020 é marcado tanto pela baixa na quantidade de multas lavradas, como pelo reduzido número de julgamentos expedidos para os autos de infrações, que passaram a ter volume inferior a quantidade das sanções indicadas.

Essa situação evidencia outra deficiência na dimensão repressiva do poder de polícia ambiental, pois ainda que este seja instrumentalizado por meio da lavratura do auto de infração, a sua efetividade depende do julgamento da autuação, para que o valor da multa seja confirmado, ocasião em que se torna um ato administrativo eficaz (Alexandrino e Paulo, 2017), passível de ser cobrado. Portanto, a baixa quantidade de julgamento de autos de infração demonstra a limitação do poder de polícia ambiental repressivo, já que as sanções indicadas não surtiram os devidos efeitos.

Para entender o que levou à limitação do poder de polícia ambiental repressivo do Ibama, a partir de 2020, será necessário analisar o contexto político e institucional desde o ano anterior.

Em 2019 se iniciou uma nova gestão governamental em âmbito federal, que modificou a sistemática para apuração das infrações ambientais, por meio da expedição de regulamentos e atos normativos afetos a esse tema. Entre as normas

que afetaram a sistemática do processo sancionador ambiental pode-se apontar o Decreto 9.760/2019 e a Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020.

Em abril de 2019 o governo federal editou o Decreto nº 9.760 (Brasil, 2023n), que entrou em vigor no mês de outubro daquele ano, trazendo modificação ao rito de constituição das multas ambientais, a partir da inclusão dos artigos 95-A, 97-A, 97-B e 98-A a 98-D, no Decreto 6.514/2008 (Brasil, 2023m).

Essa inclusão implicou no estabelecimento das chamadas “audiências de conciliação ambiental”, criando etapa que não existia antes, em que todos os infratores autuados a partir da vigência do Decreto nº 9.760/2019, teriam que passar por uma sessão de audiência antes do processo seguir adiante, seja para ser concluído ou avançar às demais etapas do rito de constituição da sanção.

A nova rotina implantada por meio da expedição do Decreto impactou um dos principais instrumentos de comando e controle voltado à proteção nacional do meio ambiente, pois levou à ampliação do tempo para finalizar o processo sancionador ambiental, quando a conciliação não trouxesse êxito ao caso.

Por conseguinte, ao final de janeiro de 2020 houve expedição da Instrução Normativa Conjunta nº 2, trazendo regras para moldar o processo sancionador ambiental do Ibama às novas diretrizes de apuração das infrações instituídas pelo Decreto 9.760/2019. A nova instrução normativa foi expedida sob intervenção do Ministério do Meio Ambiente, que participou ativamente da construção do regramento para constituição de multas tanto do Ibama quanto do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), apesar do Ministério não ter atribuição legal e nem expertise para o desempenho do poder de polícia ambiental.

Contudo, esse não foi o único evento do contexto político que afetou a sistemática de apuração das infrações administrativas ambientais, posto que no cenário interno (contexto institucional) é importante avaliar se o Ibama estava plenamente preparado para operacionalizar a nova política governamental, no que diz respeito à força de trabalho disponível para cuidar dessa etapa, a existência de estrutura tecnológica adequada para fazer a nova rotina funcionar com boa dinâmica e o engajamento dos gestores que atuavam em áreas estratégicas do processo sancionador (com poder decisório ou de comando).

Ainda no contexto institucional, também é pertinente analisar quais os efeitos que medidas tomadas pela presidência do Ibama trouxeram ao processo sancionador ambiental, uma vez que foram expedidos por esse comando atos interpretativos com posição desfavorável à constituição das sanções, no que diz respeito aos instrumentos aptos a interromper a prescrição processual, que evitam a extinção de multas, e em relação à validade de comunicações ao autuado para se manifestar antes do julgamento das penalidades.

Assim, esta pesquisa se propõe a investigar como as modificações do contexto político-governamental, decorrentes de atos normativos e outras medidas, bem como das ações tomadas pelo comando institucional do Ibama, contribuíram para enfraquecer o processo sancionador ambiental desse órgão, refletindo na redução do exercício do seu poder de polícia ambiental na dimensão repressiva, entre os anos de 2020 e 2022 (que registraram o menor número de sanções ambientais constituídas nos últimos tempos).

Como parte do período coincide com o intervalo de maior efeito da pandemia do novo coronavírus, pretende-se analisar em plano secundário se o estado de emergência em sua pública trouxe algum impacto significativo ao desempenho das sanções ambientais, examinando nesse mesmo plano se a vigência da modificação do entendimento jurídico sobre a lógica para impor sanções pelas infrações administrativas ambientais, determinada em decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a partir de junho de 2019², também afetou fortemente o processo sancionador ambiental do Ibama.

1.1 Pergunta da pesquisa

Diante do contexto apresentado, a pergunta que orienta esta pesquisa é: em que medida a política governamental, do executivo federal, e as ações tomadas pelo comando institucional do Ibama implicaram em enfraquecimento do seu processo

² Trata-se da lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções pelo cometimento de infrações administrativas ambientais, que foi consolidada pelo STJ no julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial (EREsp) nº 1.318.051-RJ.

sancionador ambiental entre 2020 e 2022, limitando o exercício do seu poder de polícia ambiental na dimensão repressiva?

1.2 Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é compreender de que modo as medidas governamentais e institucionais contribuíram para reduzir a quantidade de multas lavradas e de julgamentos expedidos pelo Ibama no período de 2020-2022.

Para alcançar o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- I. Analisar as medidas do campo governamental e institucional adotadas para enfraquecer o processo sancionador ambiental do Ibama e de que modo atuaram na diminuição das sanções ambientais.
- II. Esclarecer se a pandemia do novo coronavírus e a necessidade de observar a lógica da responsabilidade subjetiva no processo sancionador ambiental tiveram influência significativa para reduzir a quantidade de autos de infrações lavrados e de multas constituídas no período de 2020-2022.
- III. Propor alternativas para fortalecer o processo sancionador ambiental do Ibama contra interferências governamentais e institucionais voltadas a desestruturar a sistemática de repressão aos ilícitos ambientais.

1.3 Hipóteses

Considerando os aspectos do contexto político-governamental e estatal, foram formuladas três hipóteses para auxiliar na compreensão do baixo desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama, entre 2020 e 2022.

A primeira hipótese se assenta no fato da redução na quantidade de multas julgadas ser decorrente de postura adotada pelos servidores que atuavam com a instrução processual e preparação dos atos decisórios, em não submeter muitos processos para julgamento, como forma de resistir à alta possibilidade de anulação dos autos de infração, em função de deliberação interpretativa da presidência do

Ibama, que considerou nulas todas as intimações feitas diretamente por edital para o atuado apresentar as alegações finais e não admitiu a validade de alguns despachos de impulsionamento processual como atos aptos a interromper a prescrição intercorrente.

Essa seria uma forma de reação da burocracia estatal, por meio da adoção de uma medida com certo grau de sabotagem, para resistir à política de desmonte do governo que se encontra no poder (Bauer *et al.*, 2021), ou uma subversão decorrente de ações secretas dos servidores para minimizar os efeitos da agenda de desmantelamento na instituição (Lotta, Silveira e Fernandez, 2023). Assim, para não enfraquecer a proteção repressiva do meio ambiente, seria mais sensato deixar de julgar algumas autuações do que ver uma grande quantidade de multas sucumbir, por conta de posições ideológicas contrárias à pauta ambiental.

Por sua vez, a segunda hipótese é sustentada no fato da redução na constituição das sanções estar relacionado com a atribuição para decidir ser restrita às autoridades julgadoras ocupantes de cargos comissionados, o que fez com que protelassem ou não julgassem os processos que já estavam aptos para serem decididos, para não se indisporerem com as bancadas e apoiadores políticos que os indicaram aos cargos.

Essa postura exemplificaria as medidas desestruturantes na dimensão de intensidade, segundo Bauer e Knill (2014), voltadas especificamente a estabelecer o que mereceria ser priorizado, dentro do pacote de enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama.

Por fim, como terceira hipótese pode-se sustentar que a diminuição na lavratura das autuações seja reflexo das medidas de enfraquecimento da atuação estatal voltadas à repressão dos ilícitos ambientais. Essa restrição seria uma consequência da política pautada no negacionismo das mudanças climáticas, que deu menor importância à fiscalização, sob o fundamento desta não ser tão necessária, já que haveria uma espécie de “conspiração sobre a existência de mudanças climáticas” para fomentar repressão intensiva dos ilícitos ambientais e travancar o desenvolvimento econômico do país (Behr, 2021).

A linha negacionista serviria para enaltecer a dimensão de densidade do pacote para desmonte da área ambiental (Bauer e Knill, 2014), já que a partir do

momento em que se defende a existência de uma conspiração climática, não haveria necessidade de muitos instrumentos de políticas públicas para amparar uma fiscalização ambiental mais repressiva.

Assim, essas seriam as principais hipóteses para justificar o enfraquecimento do processo sancionador do Ibama, entre 2020 e 2022.

1.4 Desenho da pesquisa

Uma forma de visualizar os eventos que podem ter afetado o processo sancionador ambiental do Ibama em determinado período é estabelecer uma relação capaz de explicar como um fenômeno provocaria o resultado que motiva o estudo.

O fluxo que explica a relação de causa e efeito investigados na presente pesquisa é ilustrado na Figura 2:



Figura 2: Esquema de análise do enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama entre 2020 e 2022.

Fonte: Autor (2024).

Nesse desenho, parte-se do pressuposto de que o comportamento das sanções ambientais, levando em conta a quantidade de multas julgadas e lavradas, é um reflexo das políticas públicas no período.

Por sua vez, essas políticas públicas são consideradas em duas dimensões, a política de governo e a política de Estado, sendo cada uma delas analisadas conforme os efeitos que produzem na esfera ambiental.

Em linhas gerais, a política de Estado é caracterizada por diretrizes previstas na constituição ou em lei, que orientam o funcionamento do aparelho estatal e estão relacionadas com os interesses da nação, sendo marcadas por uma longa durabilidade, enquanto a política de governo diz respeito à posição do chefe do executivo ou da legenda que se encontra no poder, sendo expressa na maioria das vezes em atos infralegais, como é o caso dos decretos, onde as medidas da gestão estão sujeitas a oscilações e curta duração (Santos, 2018).

A influência do componente político governamental na variação da quantidade de sanções ambientais, entre 2020 e 2022, considerou seis categorias para aprofundar a investigação, que foram delimitadas após a pesquisa bibliográfica e documental, além de dinâmica reflexiva realizada com grupo focal e aplicação de questionário estruturado em alguns servidores do Ibama. A delimitação dessas categorias consta com maior detalhe no item referente à estratégia metodológica (1.6), sendo que em linhas gerais elas se prestaram a analisar: (i) os atos normativos que afetaram o processo sancionador ambiental; (ii) as interferências de ordem técnica, governamental e institucional perpetradas contra o instrumento sancionatório; (iii) a atuação dos gestores não pertencentes ao quadro efetivo do Ibama; (iv) as interferências na seara interinstitucional e em ferramentas importantes para a repressão dos ilícitos ambientais; (v) a situação da força laboral que atua com o processo sancionador e na fiscalização; e (vi) os efeitos da influência ideológica governamental na sistemática de repressão dos ilícitos ao meio ambiente.

Em relação à política de Estado serão analisados quais dispositivos legais podem ter influenciado na variação das sanções ambientais do Ibama, seja reduzindo o efeito prejudicial que determinada política de governo teria nas multas, seja lastreando a implementação da ação governamental. Assim, serão avaliados

princípios e dispositivos constitucionais, normas gerais de aplicação e interpretação do direito e a legislação ambiental esparsa.

Como plano de fundo e considerando que o período delimitado na pesquisa coincide no intervalo de maior efeito da pandemia, pretende-se avaliar se o estado de emergência em saúde pública, decorrente do novo coronavírus, teve impacto significativo na variação das sanções ambientais entre 2020 e 2022. Considerando ainda que em 2019 foi pacificado o entendimento jurídico de que a apuração das infrações administrativas ambientais deveria seguir a lógica da responsabilidade subjetiva, também será apurado se essa pacificação do entendimento judicial afetou consideravelmente o processo sancionador ambiental, ao ponto de influir na quantidade de multas constituídas e lavradas.

1.5 A motivação para estudar o processo sancionador ambiental do Ibama

A razão de estudar o processo sancionador ambiental do Ibama, com enfoque no período de 2020-2022, deve-se em primeiro lugar a importância de compreender os instrumentos de comando e controle como mecanismos de política pública voltados à proteção repressiva do meio ambiente, analisando a atuação do maior órgão ambiental do Brasil, responsável pela execução da política nacional do meio ambiente, nos termos do art. 6º, IV, da lei 6.938/1981 (Brasil, 2023d).

Em segundo lugar, pesquisas recentes apontam que o Brasil foi o sétimo maior emissor global de gases de efeito estufa (GEE) em 2016, onde a mudança de uso da terra (desmatamento) respondeu por 51% desses gases e a agropecuária foi responsável por 22%, com destaque à aplicação de agroquímicos no solo e ao metano emitido pelos bovinos, conforme dados do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG) do Observatório do Clima, divulgados em outubro de 2017.

Nesse mesmo contexto, o Programa de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES), desenvolvido e administrado pelo INPE, apontou ampliação na escalada de modificação da cobertura vegetal nativa, tendo identificado que a partir de 2019 a área total desmatada anualmente na Amazônia Legal voltou a superar os 10 km² (INPE, 2023).

Assim, se a imposição de sanções ambientais é um instrumento voltado a repelir o desmatamento, a redução na aplicação de multas implica em maior emissão de gases causadores de efeito estufa à atmosfera, já que a principal atividade que contribui para esse evento não é combatida de forma adequada.

É importante lembrar que a redução das sanções em si não induz a um cenário ruim, quando a diminuição refletir uma queda nas infrações contra o meio ambiente. Por outro lado, a situação se torna preocupante em função do aumento da degradação da floresta Amazônica e de outras transgressões ambientais, justamente quando o exercício do poder de polícia ambiental do Ibama foi limitado, o que revela um cenário de precariedade da proteção ambiental.

Isso traz reflexos não só ao cenário nacional, com a precarização do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida, mas pode implicar em não cumprimento das metas de redução de GEE assumidas pelo Brasil, perante a comunidade internacional no âmbito do Acordo de Paris em 2015 (Peixer, 2019), o que pode ocasionar inclusive desatendimento de um ou outro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Desse modo, a compreensão das medidas políticas tomadas no contexto governamental e institucional, que afetaram o maior órgão de fiscalização de meio ambiente do Brasil, demanda um exame aprofundado do seu processo sancionador ambiental, a fim de encontrar achados e conclusões que possam ter utilidade aos demais entes do Sisnama, no que diz respeito à proteção do meio ambiente.

Há uma série de estudos sobre as medidas de desmantelamento praticadas pelo executivo federal no período de 2019 a 2022, como os trabalhos de Barbosa, Alves e Grelle (2021), Seifert Jr, Queiroz-Stein e Gugliano (2023), Milhorange (2022), Niederle (2022), Capelari *et al.* (2023), Neves (2023) e de Bonelli, Fernandes e Cavalcante (2023). Contudo, esses estudos não adentraram em detalhes da operacionalização do desmonte em alguns instrumentos de comando e controle da proteção repressiva do meio ambiente, como o processo sancionador ambiental.

Sem tirar o mérito desses trabalhos, percebe-se que há espaço para ampliar o conhecimento científico sobre os meandros do desmonte da área ambiental, a partir de uma avaliação aprofundada de como atos normativos, institucionais e

ações da política governamental afetaram os instrumentos de comando e controle e o processo sancionador ambiental do Ibama.

Levando em conta esse campo de atuação, a investigação científica a ser implementada nesta pesquisa busca compreender as medidas que foram aplicadas de forma inadequada e incoerentes em nível governamental, a fim de identificar fragilidades que podem ser corrigidas para fortalecer o processo sancionador ambiental do Ibama e contribuir com a elaboração de políticas públicas que tragam maior benefício à área ambiental e à coletividade.

É oportuno registrar também que esta pesquisa tem o potencial de fomentar uma nova metodologia de estudos do desmantelamento de políticas públicas, principalmente na arena ambiental, que não se limitem em descrever e enumerar as diversas faces do desmonte ou do enfraquecimento dos instrumentos políticos, mas que avancem na propositura de soluções concretas e factíveis, que possam contribuir com a estabilidade das instituições e de boas políticas públicas.

1.6 Metodologia e estrutura da dissertação

A estratégia metodológica adotada nesta pesquisa foi a abordagem qualitativa, por ter um escopo mais amplo para a construção de entendimentos sobre as causas que levaram à redução na quantidade de multas lavradas e de decisões expedidas para os autos de infração do Ibama, entre 2020 e 2022, permitindo uma visualização menos engessada dos eventos/fenômenos que concorreram para isso (Freitas e Jabbour, 2011).

De um modo geral, o procedimento metodológico de condução da pesquisa foi organizado da seguinte forma: uma etapa teórica, marcada pelo resgate conceitual dos instrumentos de política pública ambiental, da importância deles à proteção do meio ambiente e dos requisitos para que tais políticas tragam resultados satisfatórios à seara ambiental (capítulo 2), tendo também uma etapa híbrida, com predomínio de análise empírica das ações voltadas a desajustar o processo sancionador ambiental do Ibama, a partir da percepção interna dos servidores da autarquia ambiental sobre os eventos que efetivamente contribuíram para afetar a constituição das sanções ambientais, destacando-se também nessa etapa alguns

postulados teóricos sobre o papel das políticas de Estado no período em que o poder de polícia ambiental do Ibama esteve limitado (capítulos 3 e 4).

Uma última etapa foi alicerçada na apresentação de propostas para mitigar os efeitos de interferências negativas à proteção ambiental, por meio do fortalecimento do processo sancionador ambiental do Ibama (considerações finais da pesquisa - capítulo 5.1).

A etapa teórica justifica-se para trazer subsídios que permitirão compreender o desdobramento da avaliação crítica efetuada nos demais capítulos, a partir de um aprofundamento sobre a importância que os mecanismos de comando e controle têm para a proteção do meio ambiente, tanto no aspecto de preservação da natureza como no contexto socioeconômico, destacando-se as condições que as políticas ambientais precisam observar para atender esses dois aspectos.

Essa etapa é marcada por uma revisão bibliográfica contemporânea sobre os instrumentos de política pública ambiental, com a consulta de artigos da década de 90 e mais recentes que reportam a experiência estrangeira de alguns países na aplicação e combinação desses instrumentos, que trouxeram resultados favoráveis e outros nem tanto no que diz respeito à proteção do meio ambiente. Nesse momento é feito um diálogo com postulados sobre a tragédia dos comuns (Hardin, 1968), a fim de enaltecer a importância de uma estrutura política de proteção ambiental sólida e eficaz, que é fundamental para assegurar tanto o equilíbrio da economia como dos recursos naturais.

A etapa híbrida com predomínio da análise empírica é necessária para a construção de proposições consistentes, na lógica da investigação proposta, em razão da particularidade e relevância que o processo sancionador do Ibama tem à repressão nacional dos ilícitos ambientais e de modo reflexo aos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil.

Por isso, essa etapa foi alicerçada em pesquisa documental ampla para mapear os atos que mais interferiram na sistemática de constituição das sanções, que incluiu o exame de normativos relacionados ao processo sancionador ambiental, de expedientes corporativos sobre a questão estrutural, condições de trabalho e ações de resistência ao desmantelamento da pauta ambiental, além de realizar

dinâmica virtual com grupos focais para refletir e obter apontamentos que ampliem o conhecimento sobre o enfraquecimento do poder de polícia ambiental do Ibama.

Parte das informações decorrentes da pesquisa empírica foi coletada de dados secundários em meio digital, do sistema documental do Ibama, onde foram analisados os atos normativos relacionados ao processo sancionador ambiental do período de 2019-2022, sendo realizado também o exame por escolha livre de processos afetos a multas ambientais, melhorias estruturais e do efetivo de servidores para atuar na temática sancionatória, bem como de auditorias realizadas por órgãos de controle externo.

Com as informações da pesquisa documental e sobretudo em função da experiência profissional do autor com parte do assunto sob estudo, foi possível desempenhar a técnica da observação participante completa (Lapassade, 2023; Marietto, 2018; Schwartz e Elsen, 2003), em que o pesquisador se torna parte do grupo e do contexto investigado, tendo interação mais afinada com ele, a fim de obter uma compreensão aprofundada de como foi operacionalizado o enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama, no período entre 2020 e 2022.

Por meio dessa técnica, foi possível explorar com maior detalhe o outro montante da investigação empírica, a partir de dados primários obtidos da dinâmica reflexiva realizada com grupo focal virtual, nos dias 31/10/2023 e 22/11/2023, além do questionário estruturado que foi disponibilizado para ser respondido no meio virtual pelos servidores que atuam com a instrução e julgamento dos autos de infração (no período de 13/12/2023 a 22/12/2023), e pelos que exercem a fiscalização ambiental no Ibama (período de 14/12/2023 a 23/12/2023).

O grupo focal delimitado para a primeira dinâmica teve o intuito de promover reflexão com servidores que atualmente estão designados como autoridades julgadoras de autos de infração e que no período de estudo (2020-2022) exerciam atividades relacionadas com a conciliação ambiental, instrução ou preparação de julgamentos, tendo o intuito de validar premissas formuladas sobre possíveis causas de desarranjo do processo sancionador, bem como de coletar outras pistas nesse sentido. Inicialmente, os participantes desse grupo foram escolhidos considerando a atribuição de atuação do Ibama em nível nacional, de modo que contasse ao menos

com 1 servidor representando cada uma região geográfica brasileira, além de contar também com alguns integrantes que atuaram de forma intensa em uma das três grande etapas do processo sancionador: Equipe de Análise Preliminar (EAP), realização de audiências de conciliação ambiental e elaboração de instrução processual com preparação das propostas de decisões para os autos de infrações.

Dentro dessa sistemática foram escolhidos 27 integrantes para o grupo focal, dentre os servidores do Ibama das 5 regiões do Brasil e da sede em Brasília – número bastante elevado e desaconselhável para uma única reunião (Bloor, 2002; Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva, 2006; Silva-Júnior, Silva e Mesquita, 2014). Pouco mais de 96% dos integrantes escolhidos fazem parte dos atuais membros designados para o julgamento das multas ambientais, sendo que a quantidade dos selecionados equivale a menos de um terço das autoridades julgadoras designadas para essa função. Por seu turno, estiveram presentes na dinâmica do dia 31/10/2023 somente 7 dos que foram escolhidos, em razão de nem todos estarem disponíveis para a reunião virtual no dia, tendo participação ativa de 4 deles, o que acabou contribuindo para um evento mais produtivo.

A presença do número reduzido de participantes foi essencial para que a dinâmica reflexiva fosse concluída no mesmo dia, com duração aproximada de 2 horas, pois caso todos os 27 escolhidos tivessem comparecido seria necessário reagendar pelo menos mais 3 reuniões futuras com o grupo, para debater todos os pontos delimitados no instrumento de coleta de dados, elaborado para orientar a reunião. Assim, o número de participantes ativos acabou atendendo ao esperado para um minigrupo focal (Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva, 2006; Cortini, Galanti e Fantinelli, 2019), o que contribuiu para o sucesso da dinâmica.

O instrumento para a coleta de informações, contendo os pontos tratados na dinâmica de reflexão com o grupo focal do dia 31/10/2023, está presente no Apêndice B deste trabalho.

Como nessa dinâmica não houve participação ativa de integrantes da EAP, decidiu-se realizar uma segunda reunião virtual com outro grupo focal, para ouvir alguns servidores que fizeram parte da EAP entre 2020-2022. Essa dinâmica ocorreu em 22/11/2023, após diversas tentativas de agendamento que não possibilitaram a realização da reunião com ao menos 4 participantes (número

apontado como ideal ao minigrupo focal, conforme literatura referenciada anteriormente), onde o evento teve como escopo a reflexão sobre o ponto de vista da equipe a respeito da sua função no rito do processo sancionador ambiental, principais desafios e entraves enfrentados em relação aos normativos vigentes à época, medidas institucionais e governamentais adotadas.

Para a dinâmica com o grupo focal no dia 22/11/2023 foram convidados 9 servidores que atuam na antiga EAP, sendo que desses houve comparecimento de 4 no dia da reunião. Alguns dos convidados estavam de férias, participando de treinamentos ou atuando em equipes de fiscalização ambiental, o que impediu a participação maciça desse público.

O instrumento de coleta de informações, com os pontos tratados na dinâmica de reflexão com o grupo focal do dia 22/11/2023, está presente no Apêndice C deste trabalho.

A dinâmica para coletar dados por meio do grupo focal foi escolhida como uma técnica complementar para aprimorar outro instrumento de pesquisa – o questionário virtual (Kinalski *et al.*, 2017; Gundumogula e Gundumogula, 2020; Morgan, 2023), a fim de auxiliar no refinamento e elaboração das questões para obter informações mais precisas sobre o ponto de vista de um número maior de servidores, a respeito do enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama entre 2020-2022. Além disso, a sua finalidade se destinou a trazer achados, a partir da visão dos participantes, que fossem úteis para a construção de proposições voltadas a transformar/melhorar a realidade tratada na problemática da pesquisa (Bloor, 2002; Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva, 2006).

Após o emprego da técnica do grupo focal, foram estabelecidas as seções que continham os blocos das perguntas para os dois questionários estruturados, que foram aplicados em parte dos servidores que atuam com o processo sancionador ambiental e que realizaram alguma atividade de análise preliminar, em âmbito da conciliação ambiental, ou da instrução e preparação de julgamentos dos autos de infração entre 2020-2022, bem como em parte dos servidores que atuaram na fiscalização ambiental entre 2019-2022, que ainda se encontram laborando na instituição.

O objetivo dos questionários foi avaliar a percepção dos servidores sobre as medidas que mais afetaram o processo sancionador ambiental do Ibama tanto no contexto político, administrativo e normativo, quanto em aspecto secundário – a fim de aferir eventual efeito da pandemia do novo coronavírus e da mudança do entendimento jurídico para aplicar sanções administrativas ambientais, na quantidade de multas lavradas e de julgamentos expedidos entre 2020-2022.

Em relação à fiscalização, o objetivo foi compreender o que levou à redução na lavratura de multas, razão pela qual a maioria das questões para esse grupo foi elaborada focando no período de 2019-2022, já que a figura 1 demonstra que em 2019 a quantidade de autuações lavradas apresentou queda significativa em relação ao período anterior, situação diferente quanto aos julgamentos expedidos às multas, que apresentaram queda a partir de 2020. Por isso foi necessário estabelecer essa distinção de um ano para examinar os dois eventos, que ocorreram dentro de uma mesma gestão governamental.

Assim, a segunda fonte de dados primários decorreu da aplicação de um questionário nos servidores que atuaram em uma ou mais áreas do processo sancionador ambiental após sua instauração, focando na situação vivenciada entre 2020 e 2022, e de outro questionário aplicado nos fiscais ambientais, que teve a finalidade de avaliar o ponto de vista desse público sobre a redução na lavratura dos autos de infração entre 2019 e 2022. Algumas perguntas à fiscalização foram construídas delimitando o período de 2020-2022, posto que buscavam compreender a percepção dos fiscais sobre os desafios de lavar multas no contexto da pandemia do novo coronavírus. No geral, ambos os instrumentos almejavam entender de que modo as medidas governamentais e do comando institucional do Ibama impactaram a imposição das sanções ambientais na última gestão presidencial, visando contemplar os objetivos específicos da pesquisa.

O questionário aplicado nos servidores da área do processo sancionador ambiental está presente no Apêndice D deste trabalho, enquanto o aplicado nos integrantes da fiscalização encontra-se no Apêndice E.

Após a aplicação dos questionários, foram definidas categorias de investigação para auxiliar na análise das respostas apresentadas e na interpretação e formulação de inferências a respeito dos resultados, contemplação dos objetivos

específicos e avaliação das hipóteses. As categorias foram definidas considerando critérios semânticos dos assuntos tratados nas seções que compõe os blocos de perguntas dos questionários e da dinâmica realizada com os grupos focais, observando as diretrizes para análise de conteúdo de Bardin (Cardoso, Oliveira e Ghelli, 2021; Bardin, 1977).

Ao todo, foram delimitadas 9 categorias de investigação para permitirem análises aprofundadas dos resultados, considerando as seções das questões aplicadas nos servidores que atuam com o processo sancionador ambiental (pós etapa de fiscalização) e naqueles que atuam na fiscalização:

Quadro 1. Esquema de delimitação das categorias de investigação para aprofundamento da pesquisa.

Questionário aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental (pós-fiscalização)	Questionário aplicado nos servidores da fiscalização	Categoria de investigação estabelecida
Seção 1: aspectos normativos	Seção 1: aspectos normativos	Atos normativos que afetaram o processo sancionador ambiental do Ibama
Seção 2: ações impróprias da alta administração do Ibama	Seção 4: ações da presidência do Ibama	Interferências de ordem técnica, governamental e institucional
Seção 3: autoridades julgadoras	Seção 2: aspectos administrativos e de comando da área	Atuação dos gestores não pertencentes ao quadro do Ibama
Seção 4: governança e administração institucional	Seção 5: ações institucionais - Linha Verde	Interferências de ordem interinstitucionais e nas ferramentas de repressão dos ilícitos ambientais
Seção 5: perfil ou aptidão para atuar com o processo sancionador	Seção 3: movimentação de servidores na fiscalização	Situação dos servidores do processo sancionador e da fiscalização
Seção 6: movimentação de pessoal na área do processo sancionador	Seção 3: movimentação de servidores na fiscalização	Situação dos servidores do processo sancionador e da fiscalização
Seção 7: influência ideológica governamental	Seção 6: influência ideológica governamental	Influência ideológica governamental para enfraquecer o processo sancionador

Seção 8: efeitos da pandemia do novo coronavírus	Seção 7: efeitos da pandemia do novo coronavírus	Efeitos da pandemia do novo coronavírus no comportamento das sanções ambientais
Seção 9: efeitos da responsabilidade subjetiva ambiental	Seção 8: efeitos da responsabilidade subjetiva ambiental	Efeitos da responsabilidade subjetiva nas sanções ambientais
Seção 10: avaliação de pontos positivos da gestão anterior e atual; considerações finais	Seção 9: aspectos positivos da gestão anterior e atual; considerações finais	Aspectos da gestão governamental anterior e atual para fortalecer o processo sancionador

Fonte: Autor (2024).

A análise aprofundada das categorias delimitadas se pautou em interpretações críticas dos dados coletados e achados das pesquisas documentais, ocasião em que transpareceu a atuação do autor como pesquisador e integrante do grupo/contexto analisado ao mesmo tempo, refletindo um observador participante interno (Lapassade, 2023), em decorrência da experiência com o tema do processo sancionador ambiental e da apuração de infrações contra o meio ambiente na instituição, o que contribuiu para a expedição de manifestações mais afinadas em diversos momentos da etapa híbrida da pesquisa, registrando ponto de vista crítico diferenciado, a respeito dos eventos que concorreram para o enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama.

De maneira resumida, as informações para contemplar os objetivos específicos, observando as técnicas de coleta dos dados e a análise de conteúdo, encontram-se sintetizados no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2. Síntese da estratégia metodológica para a coleta e análise de dados

Objetivo Específico	Coleta de dados	Análise de Conteúdo		
		Providências Iniciais	Organização dos resultados	Avaliação dos resultados
I. Analisar as medidas do campo governamental e institucional adotadas para enfraquecer o	- Pesquisa documental digital de atos normativos, em processos do Ibama e em documentos de	- Escolha e fichamento dos textos que serão utilizados. - Aprimoramento das perguntas do questionário após	- Definir categorias de investigação com base na semelhança das matérias tratadas com o grupo e	- Discutir e interpretar os achados e tendências encontrados. - Produzir inferências com

<p>processo sancionador ambiental do Ibama e de que modo atuaram na diminuição das sanções ambientais.</p>	<p>auditoria.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa bibliográfica em obras impressas e digitais sobre desmonte de políticas públicas, direito ambiental e administrativo. - Realização de dinâmica com grupo focal - Aplicação de questionários virtuais estruturados. 	<p>reflexão com o grupo focal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mapeamento das pistas iniciais para trazer achados ao objetivo específico e à problemática da pesquisa. 	<p>nos questionários.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar gráficos e quadros com base nas categorias definidas e frequência das respostas dos questionários. 	<p>base nas fontes primárias e secundárias de dados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avaliar a validade das hipóteses.
<p>II. Esclarecer se a pandemia do novo coronavírus e a necessidade de observar a lógica da responsabilidade subjetiva no processo sancionador ambiental tiveram influência significativa para reduzir a quantidade de autos de infrações lavrados e de multas constituídas no período de 2020-2022.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa documental digital de atos normativos, orientativos e em processos do Ibama. - Pesquisa bibliográfica em obras impressas e digitais sobre o desmonte da pauta ambiental no contexto da pandemia e sobre a responsabilidade subjetiva ambiental. - Realização de dinâmica com grupo focal - Aplicação de questionários virtuais 	<ul style="list-style-type: none"> - Escolha e fichamento dos textos que serão utilizados. - Aprimoramento das perguntas do questionário após reflexão com o grupo focal. - Mapeamento das pistas iniciais para contemplar o objetivo específico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir categorias de investigação com base na semelhança das matérias tratadas com o grupo e nos questionários. - Elaborar gráficos e quadros com base nas categorias definidas e frequência das respostas dos questionários. 	<ul style="list-style-type: none"> - Discutir e interpretar os achados e tendências encontrados. - Produzir inferências com base nas fontes primárias e secundárias de dados.

	estruturados.			
III. Propor alternativas para fortalecer o processo sancionador ambiental do Ibama contra interferências governamentais e institucionais voltadas a desestruturar a sistemática de repressão aos ilícitos ambientais.	- Pesquisa bibliográfica em obras impressas e digitais sobre desmonte de políticas públicas, direito ambiental, administrativo e constitucional. - Realização de dinâmica com grupo focal - Aplicação de questionários virtuais estruturados.	- Escolha e fichamento dos textos que serão utilizados. - Aprimoramento das perguntas do questionário após reflexão com o grupo focal. - Mapeamento das pistas iniciais para contemplar o objetivo específico.	- Definir categorias de investigação com base na semelhança das matérias tratadas com o grupo e nos questionários.	- Interpretar os achados e tendências encontrados. - Produzir inferências com base nas fontes primárias e secundárias de dados.

Fonte: Autor (2024). Adaptado de Silva-Júnior e Leão, 2018³; Cardoso, Oliveira e Ghelli, 2021.

Assim, empregando as técnicas e diligências estabelecidas para cada etapa da pesquisa e objetivo específico, o trabalho foi organizado para trazer uma compreensão da importância dos instrumentos de política pública voltados à proteção ambiental, com ênfase nos mecanismos de comando e controle, por meio da revisão teórico conceitual dessa temática (capítulo 2).

Em seguida, foram analisados como as medidas adotadas pela esfera governamental e pelo comando institucional do Ibama afetaram o processo sancionador dessa autarquia no período de 2020 a 2022 (capítulo 3).

Na sequência, analisou-se os efeitos da pandemia do novo coronavírus e do estabelecimento da lógica da responsabilidade subjetiva ambiental para impor sanções administrativas às transgressões contra o meio ambiente, buscando compreender também o papel das políticas públicas de Estado em contexto de desmantelamento dos instrumentos de repressão dos ilícitos ambientais,

³ SILVA-JUNIOR, Luiz Alberto; LEÃO, Marcelo Brito Carneiro. O software Atlas. ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no Ensino de Ciências em teses brasileiras. *Ciência & Educação*, v. 24, n. 3, p. 715-728, 2018. Quadro 4.

considerando a percepção dos servidores e achados da literatura para produzir inferências voltadas a fortalecer o processo sancionador ambiental do Ibama (capítulo 4).

Ao final, foram apresentadas propostas para tentar fortalecer o processo sancionador ambiental do Ibama contra as interferências políticas nocivas à agenda ambiental, a partir de ajustes/mudanças na ordem jurídico-legal que permitam tornar as instituições ambientais sólidas e assegurar maior estabilidade à base normativa do processo sancionador, almejando maior efetividade na proteção repressiva do meio ambiente (capítulo 5).

2. Os instrumentos de política pública utilizados na proteção do meio ambiente e a importância do comando e controle

Os instrumentos de comando e controle ou regulamentares são ferramentas de caráter coercitivo ou regulatório, que fazem parte do aparato disponível para o desenvolvimento e implementação de políticas ambientais, voltados a promover mudança de comportamento social para se alcançar um melhor estado de qualidade do meio ambiente. Devido a essa importância, tais instrumentos precisam ser empregados com sério comprometimento na administração da coisa pública, para que a sociedade não venha a ser atingida por impactos socioambientais negativos.

Em razão dessa peculiaridade, antes de examinar os efeitos que determinada ação governamental produz nos instrumentos de comando e controle, será necessário compreender como se encontra estruturada a política ambiental no Brasil, conhecendo a conceituação desta e seus requisitos de aplicação (2.1), para em seguida adentrar aos tipos de mecanismos que estão disponíveis para a utilização em âmbito da política ambiental (2.2), buscando entender a relevância desses instrumentos no contexto socioeconômico (2.3).

2.1 O conceito de política ambiental e as condições que precisam ser observadas para eficácia da proteção do meio ambiente

A política ambiental está relacionada com as medidas tomadas pelo ente público estatal para gerenciar o meio ambiente, sendo definida por Bursztyn e Burstyn (2012, p. 182) como:

(...) o conjunto de iniciativas governamentais coordenadas, envolvendo diferentes organismos e setores de intervenção pública, em articulação com atores não governamentais e produtivos, voltadas à proteção, conservação, uso sustentável e recomposição dos recursos ambientais.

Essa concepção diz respeito as ações que de algum modo se destinam a regular a interação do tecido social com o meio ambiente, buscando assegurar o bem-estar da coletividade e a existência de meios de sustentação para as gerações futuras.

No campo internacional, definição semelhante é apresentada por Lundqvist citada por Mickwitz (2003, p. 418-419, tradução própria), para quem a política ambiental é “um conjunto de ações destinadas a afetar a sociedade – em termos de valores e crenças, ação e organização – para melhorar ou prevenir a deterioração da qualidade do ambiente natural”.

Os conceitos destacados permitem extrair a necessidade de haver intervenções em diversos segmentos da sociedade, a fim de tornar efetiva a proteção, conservação e sustentabilidade dos recursos naturais. Logo, percebe-se que o êxito de determinada política ambiental, em prol do interesse coletivo, depende em grande parte da atuação do poder público como agente principal de regulação do uso e interação com o meio ambiente.

Assim, para que uma política ambiental alcance de forma satisfatória seus objetivos, Bursztyn e Burstyn (2012, p. 182-183, com acréscimos e destaques próprios) apontam sete condições que precisam ser observadas (1 - ser factível; 2 - ter base legal sólida e pragmática; 3 - contar com instituições públicas consolidadas; 4 - ter integração harmônica com outras políticas públicas; 5 - estar estrategicamente em consonância com diretrizes políticas nacionais e internacionais; 6 - ter flexibilidade; 7 - produzir informação), sendo que dessas apenas duas interessam esta pesquisa, por dialogarem diretamente com o tema de estudo:

[2] deve contar com uma *base legal sólida e pragmática*, para assegurar que os indivíduos, as instituições e os agentes econômicos tenham comportamentos menos agressivos ao meio ambiente, de forma a não comprometer a qualidade dos meios receptores, nem exaurir o estoque de recursos ambientais. Isso significa que os instrumentos coercitivos devem ser plausíveis e que as sanções, em caso de transgressão, devem ser efetivas. Não basta que existam boas leis; é preciso que elas sejam realistas e aplicáveis.

[3] para que as regras sejam efetivas, é preciso *instituições públicas consolidadas* legitimadas e fortalecidas. Isso implica não apenas rotinas e procedimentos operacionais (da política ambiental) claros e transparentes, como também recursos humanos capacitados. [Adaptado pelo autor]

As duas condições destacadas afetam diretamente o processo sancionador ambiental, à medida que a constituição das multas, que vai culminar na imposição de sanção aos infratores, depende da existência de uma base normativa sólida, que permita repelir o ilícito ao meio ambiente assegurando um processo punitivo menos moroso possível, respeitando as garantias constitucionais do contraditório e da

ampla defesa. Além disso, o aparato institucional para realizar a fiscalização ambiental precisa estar fortalecido (Schmitt, 2015), assim como as unidades encarregadas de promover a avaliação de legalidade e mérito das autuações lavradas.

Quando essas duas condições deixam de ser observadas, o resultado da atuação coercitiva estatal tende a ser baixo no que diz respeito à imposição de sanções para repelir as transgressões contra o meio ambiente. Em consequência disso, o equilíbrio ecológico se torna comprometido, surgindo evidências de degradação da qualidade ambiental, como o aumento do desmatamento na Amazônia, a ampliação das emissões de gás carbônico na atmosfera, a elevação no número de infrações ambientais, dentre outros (Gatti *et al.*, 2022).

A existência de uma base normativa sólida e pragmática, bem como de instituições públicas consolidadas, são dois pilares essenciais para o bom funcionamento de um sistema de proteção ambiental repressivo. Se a legislação regulatória de determinado índice de qualidade ambiental não for consistente e compreensível, a sua aplicação e assimilação pela sociedade será limitada. Do mesmo modo, não havendo eficácia na imposição de sanções pela violação às normas, haverá pouca efetividade na preservação dos recursos ambientais. Por fim, se as instituições encarregadas de zelar pelo meio ambiente não estiverem fortalecidas tecnicamente para operacionalizar, contando com efetivo adequado, aparato técnico e respaldo político, dificilmente conseguirão assegurar o atendimento das regras de uso do meio ambiente, por mais bem elaboradas que elas sejam.

Por sua vez, sem embargo da possibilidade da política pública ser factível ou não para ser implementada, a proteção do meio ambiente e a sustentabilidade dos recursos ambientais não dispensam ações coordenadas por parte do ente estatal, para que o setor produtivo e os demais segmentos sociais tenham comportamento com maior grau de harmonia possível para assegurar o equilíbrio ecológico.

Dentro dessa ótica inerente à gestão ambiental, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), formada pelos países desenvolvidos, recomendou em 1994 a adoção de duas estratégias para a sustentabilidade ambiental, uma delas focada na implantação de programas públicos

destinados à prevenção e reparação dos danos ambientais, estimulando a realização de obras de infraestrutura ecológicas e a criação de unidades de conservação, a outra destinada a influenciar as decisões dos agentes econômicos que mais impactam o meio ambiente, como os utilizadores de recursos ambientais e o setor produtivo em geral (OECD, 1994).

A respeito das recomendações da OCDE para assegurar a sustentabilidade ambiental, vale destacar a experiência de dois integrantes desse grupo que ostentam os maiores níveis de índice de desenvolvimento humano (IDH): Finlândia e Dinamarca.

A Finlândia implementou reforma regulatória ambiental na década de 1990, em que ampliou os mecanismos disponíveis à proteção ambiental para além das ferramentas de comando e controle existentes, estabelecendo tributação pela emissão de carbono, conforme as situações regionais, e trazendo o experimento da celebração de acordos voluntários, como forma de levar a mudança de comportamento sem a imposição de sanções estatais (Sairinen, 2000). A política finlandesa nesse período ficou conhecida pela instituição das ecotaxas, categoria de instrumento econômico de política ambiental destinada a fomentar na sociedade um comportamento “ecologicamente correto” (Bursztyn e Burstyn, 2012), que contribuíram para a arrecadação de vultosos montantes destinados ao meio ambiente (Sairinen, 2003).

A experiência finlandesa foi um importante exemplo da combinação de vários instrumentos de política ambiental, que contribuíram para formar um elevado saldo de recursos para serem investidos no meio ambiente. Isso possibilita a adoção de ações mais rígidas e com maior rapidez para proteger a natureza.

Já em relação à Dinamarca, esta optou por adotar instrumentos regulatórios mais rígidos ao agronegócio, que trouxeram bom efeito ao meio ambiente até determinado ponto, mas se revelaram contraproducentes como meios coercitivos após certo patamar de insistência nessa linha (May e Inverno, 1999).

A experiência dinamarquesa revelou a importância de haver flexibilidade e integração harmônica com outras políticas públicas e diretrizes da gestão ambiental, para trazer retorno satisfatório em prol do meio ambiente, conforme condições pontuadas por Bursztyn e Burstyn (2012).

Em contexto fora da OCDE, situação semelhante à da Dinamarca foi verificada na China, onde um estudo de caso sobre os efeitos das medidas ambientais na indústria chinesa apontou que a ampliação dos mecanismos de regulação ambiental na atividade industrial, visando reduzir as emissões de gás carbônico, contribuiu para aumentar a competitividade e a produtividade das empresas, trazendo ganho simultâneo ao meio ambiente até certo ponto, principalmente em relação aos empreendimentos que atuam com “produção limpa”, uma vez que as exigências regulamentares acabam impondo a busca por inovação tecnológica para atender aos índices ambientais, incentivando o investimento na adequação que é compensado em longo prazo, em razão da aceitação dos “produtos ecologicamente corretos” no mercado (Wang e Shen, 2016).

Contudo, a insistência em um único mecanismo não foi capaz de manter o ganho ambiental e à atividade industrial por muito tempo, sobressaindo o interesse econômico em detrimento da sadia qualidade de vida da coletividade.

Percebe-se que para a política ambiental ser eficaz é necessário que a mesma seja implementada sob uma gestão capaz de combinar os vários instrumentos disponíveis de proteção do meio ambiente, de modo a maximizar o efeito desses mecanismos na indução de mudança do comportamento social e dos agentes econômicos, sem dispensar também um aparato normativo pragmático para assegurar a aplicação da legislação e a existência de instituições fortalecidas no gerenciamento dos recursos naturais.

Dentro dessa perspectiva, é importante conhecer quais são os instrumentos disponíveis às políticas ambientais e como eles são utilizados no contexto brasileiro.

2.2 As categorias de instrumentos para aplicação em políticas ambientais no Brasil

Em nível interno, a política ambiental brasileira possui vários instrumentos que podem ser utilizados na gestão do meio ambiente, que acabam dialogando com as estratégias propostas em âmbito da OCDE. A maior parte deles se encontra presente na Lei nº 6.938/1981 (art. 9º), que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil, como registra Moura (2016).

No geral, os mecanismos previstos na legislação brasileira para emprego nas políticas ambientais podem ser agrupados em quatro tipos (Moura, 2016, p. 111-112): “(2.2.1.) instrumentos regulatórios ou de comando e controle (C&C); (2.2.2.) instrumentos econômicos (IEs), de mercado ou incitativos; (2.2.3.) instrumentos de cooperação ou de acordos voluntários; e (2.2.4.) instrumentos de informação”.

2.2.1 Instrumentos regulatórios, coercitivos ou de comando e controle

Os instrumentos regulatórios ou de comando e controle, conforme pontuado no início do capítulo 2, são todas as ferramentas de caráter coercitivo destinadas a influenciar o comportamento dos diversos atores: sociedade, setor produtivo e da própria esfera pública, objetivando que observem determinado preceito normativo ou legal, que caso seja descumprido ocorrerá a imposição de sanções (Bouwma *et al.*, 2015).

Em outros termos, tais instrumentos buscam a adoção de práticas que sejam mais compatíveis com a conservação do meio ambiente. Nessa categoria se enquadram o estabelecimento dos índices toleráveis de qualidade ambiental, o licenciamento das atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, a imposição de sanções pelas condutas lesivas ao meio ambiente, a criação de unidades de conservação, o zoneamento socioeconômico-ecológico e a definição de limites aos diversos usos dos bens naturais, que se encontram previstos no art. 9º da Lei 6.938/1981 (Moura, 2016).

Pode-se inferir que o rol apresentado reflete um comando que está embutido nos mecanismos de regulação, caracterizados pelo estabelecimento dos padrões de qualidade ambiental, procedimentos a serem observados e definição de espaços estratégicos do ponto de vista ambiental, que contam com um controle alicerçado nas duas últimas etapas do ciclo do poder de polícia (fiscalização e sanção), onde a sistemática repressiva se destaca como forma de assegurar o cumprimento dos preceitos regulatórios.

O estabelecimento de espaços estratégicos ambientais, por meio da criação de unidades de conservação, reflete o exercício do poder de polícia ambiental nas

etapas iniciais do seu ciclo, onde o poder público estabelece regime especial de administração de determinado espaço (por meio de ato normativo legal) para assegurar a conservação de recursos naturais à coletividade e prover proteção adequada do meio ambiente. Trata-se de uma forma de recorrer aos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, para tornar mais rígida a utilização ou a exploração de alguns espaços especialmente protegidos, por meio da coerção legal estatal (Amado, 2015).

De modo geral, o objetivo dos instrumentos de comando e controle é determinar que as pessoas deixem de praticar certa conduta, a partir do estabelecimento em lei de um padrão que torne esse comportamento ilegal, instituindo estruturas competentes para fiscalizar e fazer cumprir o mandamento legal (Field e Field, 2014). Contudo, a fixação daquilo que se admite como tolerável ao meio ambiente não se restringe a uma limitação para registrar a posição ideológica de determinada legenda governamental, mas contempla importantes questões socioambientais que somam de forma positiva tanto ao equilíbrio ecológico, quanto à ordem econômica, como será abordado no capítulo 2.3.

2.2.2 Instrumentos econômicos, de mercado ou incitativos

Os instrumentos econômicos são caracterizados por ações do governo que influenciam o mercado, tendo um compliance mais voluntário, pois buscam estimular que o ator envolvido adote determinada ação, desestimulando-o ou incentivando-o financeiramente ao comportamento esperado (Bouwma *et al.*, 2015).

Nesse tipo de política busca-se promover um comportamento social mais harmônico com o meio ambiente através da imposição de custos às atividades desenvolvidas, ou do fomento às práticas que contribuem à sustentabilidade (Bursztyn e Burstyn, 2012). Essas medidas decorrem do princípio do poluidor-pagador, que diz respeito ao estabelecimento de ônus diferenciado pelas consequências negativas que o processo produtivo traz ao meio ambiente, desdobrando-se ainda no princípio do protetor-recebedor, que se refere a um incentivo concedido pelo uso racional dos recursos naturais, decorrente de uma

compensação àqueles que usam o próprio patrimônio privado para beneficiar o meio ambiente (Moura, 2016).

Dentro do escopo desses princípios, os instrumentos econômicos mais conhecidos na política ambiental brasileira estão previstos na lei 6.938/1981, destacando-se a servidão ambiental (arts. 9º-A a 9º-C) e o estabelecimento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA (art. 17-B), sendo que em âmbito da lei 9.433/1997 existe a possibilidade de estabelecer a cobrança pelo uso da água, em âmbito da Política Nacional dos Recursos Hídricos (art. 5º, IV). Essas ferramentas econômicas acabam sendo alternativa importante à proteção ambiental, quando aplicadas de forma conjunta com os mecanismos coercitivos.

Além delas, outra medida política de bastante destaque à sustentabilidade e à economia (Hempel, 2008) foi a criação do ICMS Ecológico nos anos de 1990, que esteve lastreado inicialmente em uma compensação tributária dos Estados aos municípios que possuíam nascentes e unidades de conservação ocupando significativo espaço de seus territórios, onde esses eram contemplados com percentual maior de repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), previsto no art. 158, IV, da Constituição, como forma de compensar a limitação do desenvolvimento econômico, decorrente da maior presença de componentes naturais (Scaff e Tupiassu, 2004).

Mais tarde, o ICMS Ecológico se tornou um incentivo para a criação e manutenção de espaços ambientais especialmente protegidos, implantação e melhoria de sistemas de saneamento básico e ampliação das áreas verdes de um modo geral, sendo o instrumento implementado primeiramente no Paraná (1991) e depois nos demais estados federados, tendo registros de que a adesão a essa proposta compensatória trouxe ganhos à maior parte dos municípios de Minas Gerais que fizeram a opção, o que contribuiu para incrementar as áreas protegidas em vários municípios mineiros (Fernandes *et al.*, 2011).

Ainda na linha dos instrumentos econômicos, em 2021 foi editada a lei nº 14.119, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Brasil, 2023I). Essa lei surge com o escopo de conferir efetividade ao princípio do protetor-recebedor, ao disciplinar formas de retribuição estatal àqueles que promovem algum tipo de esforço com os serviços ecossistêmicos, conferindo certa

regulamentação aos arts. 41, 44 a 50 do Código Florestal, que desde 2012 previam a possibilidade de criar programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, através de pagamento, instituição da Cota de Reserva Ambiental (CRA) ou outro benefício congênere ao usuário protetor.

2.2.3 Instrumentos de cooperação ou de acordos voluntários

Em relação aos instrumentos de cooperação, que se referem aos acordos firmados ou às medidas de autorregulação adotadas para a melhoria das condições ambientais, a eficácia deles depende do grau de conscientização ou de valoração que o usuário tem do meio ambiente, posto que as metas de autocorreção precisam ser cumpridas para haver resultado satisfatório à coletividade. Tais mecanismos se materializam por ações voluntárias das partes, com pouca intervenção do poder público, tendo o risco de se tornarem esvaziados, se não forem implementados conjuntamente com instrumentos de comando e controle, por exemplo, para garantir o efetivo cumprimento do que foi pactuado, conforme observa Moura (2016).

Algumas categorias dos instrumentos cooperativos ou de acordos voluntários acabam trazendo resultados positivos quando o empreendimento se adequa para obter determinada certificação ambiental, a fim de se tornar competitivo no mercado. Outras ficam na dependência dos meios coercitivos para surtirem os devidos efeitos, como é o caso dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que decorrem de compromisso assumido entre o usuário e a instituição ambiental, ou com o Ministério Público, para ser obtida a regularidade ambiental, sob pena de haver imposição de sanções. Se não houver cláusulas penais coercitivas no TAC, há elevada possibilidade de ser um instrumento vazio, sem efeitos práticos ao meio ambiente.

O TAC é apresentado como uma forma de trazer solução rápida ao dano ambiental e à sociedade, previsto no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985 (Brasil, 2023e), tendo um caráter preventivo e punitivo, já que se destina a prevenção e a reparação dos danos causados ao meio ambiente (Ferraço, Ribeiro e Nunes, 2020).

Assim, percebe-se que as ferramentas cooperativas/voluntárias não constituem a alternativa de maior força à efetividade da política ambiental, num

contexto social onde a importância do meio ambiente não se encontra internalizada na maioria dos indivíduos. Nessa mesma linha, Ferrazo, Ribeiro e Nunes (2020) destacam que o TAC celebrado em função do rompimento da barragem em Mariana/MG (2015) não constituiu um instrumento apto para assegurar a tutela dos direitos dos atingidos e trazer um efeito dissuasório eficiente, já que em 2019 ocorreu outro desastre em proporções maiores (Brumadinho/MG), fato que indica a insuficiência desse tipo de instrumento para prevenir danos ambientais, se não for conjugado com a participação social e reforço da fiscalização pelo poder público e sociedade.

2.2.4 Instrumentos de informação

No tocante aos instrumentos de informação, estes estão relacionados com a difusão do conhecimento e de valores que somam positivamente ao meio ambiente, por meio da mídia, da propaganda e da divulgação de estudos, diagnósticos ambientais, relatórios sobre a situação de determinado elemento natural, materiais didáticos sobre a prevenção de incêndios, dentre outros (Moura, 2016). A disseminação das informações ambientais na sociedade tem um caráter orientativo, no sentido de contribuir à internalização de valores fundamentais à preservação da vida no planeta, gerando efeito favorável ao equilíbrio ecológico, posto que o foco não é meramente educativo, mas de induzir a uma mudança cultural e comportamental da população em prol do meio ambiente.

O acesso às informações ambientais é condição fundamental à formação do bom convencimento da população, como forma de possibilitar que a coletividade desempenhe o seu dever de cuidar do meio ambiente, conforme previsto no art. 225 da Constituição, já que se parte do pressuposto de que é preciso primeiramente conhecer para poder participar e colaborar com a política ambiental, tendo como foco o princípio da participação comunitária nas decisões que podem impactar o rumo da gestão dos recursos naturais (Amado, 2015).

A incorporação de valores positivos à questão ambiental possibilita ao indivíduo uma postura de maior comunhão com a coletividade, já que passará a contemplar no seu modo de vida a proteção daquilo que efetivamente colabora com

a sobrevivência do todo. Nesse contexto, os instrumentos informativos como o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA) e o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima), previstos na Política Nacional do Meio Ambiente são essenciais para municiar a população a respeito das ações do poder público na gestão ambiental, ampliando os meios para a defesa do interesse coletivo. Vale lembrar também que essa atuação popular está respaldada pela lei nº 10.650/2003, que regulamentou o acesso público aos dados ambientais produzidos pelos entes do Sisnama (Bursztyn e Burstyn, 2012).

Em 2022 o STJ fixou teses importantes em âmbito do Incidente de Assunção de Competência no Recurso Especial nº 1.857.098-MS (IAC13), que é um precedente qualificado a ser observado de forma obrigatória por juízes e tribunais, em razão do disposto no art. 927, III, do Código de Processo Civil (CPC), onde em linhas gerais reconheceu (i) o dever de publicação dos documentos ambientais em posse do poder público não sujeitos a sigilo (transparência ativa), (ii) o direito de qualquer cidadão requerer o acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva) e (III) o direito de requerer a produção de informação ambiental não disponível para a administração pública (transparência reativa), sendo dever do Estado prover a transparência ambiental, justificando seu descumprimento (Lourenço e Merlo, 2023).

O referido incidente também contemplou a possibilidade de ser submetido ao regime registral a averbação de informações ambientais que sejam facultativas sobre o imóvel, a fim de resguardar o interesse público, o que acaba por reafirmar a regra do art. 2º, § 2º, da Lei 12.651/2012. O precedente judicial qualificado conferiu ao Ministério Público o poder de requisitar informações diretamente ao oficial de registro competente e de requerer a averbação de informações alusivas às suas funções institucionais.

Todas essas prerrogativas conferidas ao cidadão e às instituições de defesa dos interesses da coletividade fortalecem os instrumentos de política ambiental e agregam valor relevante à participação social na proteção do meio ambiente como bem essencial à vida.

Por seu turno, das quatro categorias dos mecanismos disponíveis à política ambiental brasileira, a que dialoga diretamente com essa pesquisa são os

instrumentos de comando e controle (regulatórios), pelo fato das medidas coercitivas refletirem as ações tomadas no exercício do poder de polícia ambiental repressivo (aplicação de sanções), voltadas a inibir os comportamentos nocivos ao meio ambiente.

Por essa razão, tais instrumentos serão analisados de forma aprofundada a seguir, em conjunto com questões socioeconômicas, posto que essas são as que normalmente motivam as intervenções ambientais para trazer a ordem o equilíbrio ecológico.

2.3 A importância dos instrumentos regulatórios para a implementação de políticas públicas ambientais no contexto socioeconômico

Os instrumentos regulatórios costumam surtir bom efeito como política pública na esfera socioeconômica à medida que são definidos os padrões de qualidade ambiental, ou estabelecidas as regras de uso adequado do meio ambiente, e existem sanções eficazes para o descumprimento dessas regras ou pelo desatendimento dos índices almejados à sadia qualidade de vida.

A existência de um sistema sancionatório eficaz se presta para proteger um bem coletivo de maior importância à vida e assegurar o bem-estar às gerações atuais e futuras. Sem a coerção que force os indivíduos ou organizações a adotar outra postura e a arcar com os custos da atuação desfavorável ao meio ambiente, dificilmente será possível manter sua utilidade funcional em prol da coletividade (Bursztyn e Burstyn, 2012), já que a presença de falhas da seara econômica tende a concorrer para afetar o espaço ambiental (ANA, 2018).

Como o meio ambiente é um bem público de uso comum, na categoria de um macro bem ambiental prevista no art. 225 da Constituição, essa característica o sujeita a duas falhas de mercado (econômicas) que impedem a alocação de recursos para o seu uso eficiente: a não rivalidade e a não excludabilidade. De acordo com estudo da Agência Nacional de Águas sobre os instrumentos econômicos para a gestão dos recursos hídricos (ANA, 2018), a não rivalidade está relacionada ao fato do consumo ou uso do bem não reduzir a sua disponibilidade

aos outros indivíduos, enquanto a não excludabilidade está ligada à inviabilidade de restringir o acesso ou uso do bem às pessoas que não pagaram por ele.

Essas falhas acabam por levar a uma piora no cenário ambiental, já que não limitar o consumo do bem de uso comum ou não restringir o acesso a ele implica em tratar a natureza como uma fonte infinita de recursos, desconsiderando o fato de que nem todos eles são renováveis (ANA, 2018). Por isso, a estrutura social precisa ser modulada para assegurar o equilíbrio ecológico.

Outro problema decorrente das falhas de mercado apontadas diz respeito ao denominado “efeito-carona” ou *free-rider*, que ocorre quando o indivíduo deixa de adotar postura para somar com a conservação do bem da coletividade, procurando auferir vantagem sem ter custo de participação na proteção ambiental, apoiando-se nas características da não rivalidade e da não excludabilidade dos bens públicos de uso comum (Bursztyn e Burstyn, 2012; ANA, 2018).

O “caroneiro” ou *free-rider* pode ser exemplificado (grosso modo) quando determinada madeireira recebe madeiras extraídas sem origem lícita, almejando lucrar com produtos florestais de menor custo e sem dispêndio para o cultivo ou extração, evidenciando notório aproveitamento em relação aos outros usuários e empresários, que tiveram postura diversa, em prol da preservação do meio ambiente.

Além dessa questão, outra situação que se mostra nociva aos recursos ambientais é identificada na ocasião em que são tratados como bens de livre acesso (em que não há limitação para ingresso ou uso), tornando-os potenciais alvos de exploração por quaisquer indivíduos, nessa condição, o que pode culminar no fenômeno da “tragédia dos comuns” (Hardin, 1968; Anabo, 2013).

A tragédia dos comuns foi a expressão cunhada por Hardin (1968) para se referir à degradação do meio ambiente, em virtude da sua superexploração motivada pelo interesse de cada indivíduo de extrair ganho máximo com a exploração do espaço comum, no contexto de uma propriedade de livre acesso. Nesse caso, a liberdade de uso individual e irrestrito do local levaria ao esgotamento do bem para todos os usuários, acarretando o prejuízo à coletividade (tragédia).

Ainda que a teoria da tragédia dos comuns tenha sofrido refutação por parte da ciência, em razão de sua limitação para ser aplicada de forma generalizada em outras situações empíricas relativas à propriedade comunal (Saidel, 2017; Ostrom, 2002), o seu ponto de vista é bastante pertinente sobre a necessidade dos mecanismos de regulação estatal serem eficazes para assegurar a sustentabilidade. Nesse caso, o estabelecimento de medidas regulatórias e coercitivas são fundamentais para evitar um cenário trágico mais amplo.

Assim, o estabelecimento de sanções ambientais é essencial para que a estrutura social não aniquile seus próprios meios de subsistência, a partir da adoção de postura que seja mais benéfica à coletividade, ainda que contrária ao interesse individual. Na realidade, “a relação custo-benefício é influenciada pelo risco de receber uma multa ambiental e outras penalidades, além de prejuízos quanto à opinião pública” (Strauch, 2008, p. 191), o que acaba constituindo um desincentivo preventivo ao exercício de atividades contrárias ao meio ambiente.

O combate às atividades de uso irregular do meio ambiente também é importante para repelir desequilíbrios econômicos afetos à concorrência e à regulação dos preços, já que quando os recursos naturais são provenientes da degradação ambiental normalmente adentram no mercado com custos aquém do praticado, por terem burlado a sistemática da tributação e serem extraídos por mão de obra mal remunerada, fator que acaba contribuindo para o chamado *dumping* ambiental (Bursztyn e Burstyn, 2012; Costa *et al.*, 2019), prejudicando a competição no comércio.

O *dumping* ambiental se materializa pela venda de determinado produto sem a incorporação dos custos ambientais (de conservação ou contra a poluição) e sociais (justa remuneração da força de trabalho), sendo uma prática extremamente nociva ao mercado, quando os demais produtos comercializados possuem a internalização dos custos de proteção do meio ambiente.

Por isso, os instrumentos de comando e controle precisam contar com bases normativas sólidas para que sejam capazes de assegurar um processo sancionador efetivo, que traga proteção ao meio ambiente de forma eficaz e em tempo razoável, uma vez que tais instrumentos são essenciais à justiça social, tanto do ponto de

vista socioeconômico, quanto ecológico. Na ausência ou na deficiência deles, é a própria sociedade e a natureza que suportarão os prejuízos.

A efetividade dos instrumentos de comando e controle não pode dispensar a existência de instituições fortalecidas na defesa do meio ambiente, para que o arcabouço normativo e o processo sancionador funcionem na prática, nem renunciar ao fortalecimento dos outros mecanismos de política ambiental, que precisam atuar de forma combinada para proporcionar uma proteção dos recursos naturais que não fique restrita ao aspecto repressivo, mas contemple também o âmbito preventivo.

Assim, quando ocorre o enfraquecimento ou a desestabilização da base normativa voltada à proteção repressiva ambiental, conjugado com a deslegitimação ou o desaparecimento das instituições encarregadas de promover a defesa do meio ambiente, pode-se dizer que está em curso uma ação política de desmonte para desestruturar a pauta ambiental, o que traz ameaça ao equilíbrio ecológico e à coletividade. No próximo capítulo serão analisadas as medidas relacionadas com o desmonte da área ambiental, adotadas pelo executivo federal e pelo comando institucional do Ibama que tiveram repercussão no instrumento voltado a impor sanções pelas infrações ao meio ambiente.

3. Medidas adotadas pela esfera governamental e pelo comando institucional do Ibama que afetaram o processo sancionador ambiental em nível federal, entre 2020 e 2022

Abordar as medidas adotadas em nível governamental e autárquico, que repercutiram no processo sancionador ambiental do Ibama, pressupõe avaliar eventual pacote de desmonte da pauta ambiental, que tenha afetado o instrumento essencial para assegurar a responsabilidade administrativa por infrações ao meio ambiente. Em razão dessa importância, o enfraquecimento desse instrumento é uma porta que tende a culminar num cenário de maior precariedade à área ambiental.

O desmantelamento ou desmonte de determinada política está associado a uma mudança em seus componentes ou âmbito de alcance, que implica em redução quantitativa desses ou de suas intensidades, envolvendo alterações em componentes centrais da política, ou manipulação da capacidade dos atores envolvidos nela de implementar novos componentes ao programa e de supervisioná-los (Bauer e Knill, 2014). Na linha desses autores, Neves (2023) registra que no desmonte há predomínio da redução em determinada agenda ou setor da política, em vez da expansão desses. No caso tratado nesta pesquisa, a redução estaria associada ao descomprometimento do poder público com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, prevista no art. 225 da Constituição, por provável atendimento de interesses de grupos contrários à pauta ambiental, que enxergam a natureza como um obstáculo ao desenvolvimento econômico.

Segundo a literatura internacional, o desmonte se materializa por meio de supressão, cortes, reduções ou diminuição das políticas existentes (Bauer; Knill, 2014; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013), sendo que Neves (2023) chama atenção para o fato da diminuição consistir em remoção dos arranjos das políticas existentes, que muitas vezes passa por interferência ou manipulação da capacidade institucional de implementar e monitorar determinada política. Na área ambiental, o desmonte pode ficar evidenciado pela persistência do baixo resultado no desempenho das atribuições da instituição e de seus indicadores, o que afasta a possibilidade disso se tratar de uma redução anômala ou de um momento ruim.

A partir do baixo desempenho nos resultados do processo sancionador ambiental entre os anos de 2020 e 2022, conforme demonstrado na figura 1 da introdução, pode-se dizer que o cenário de baixa na quantidade de multas lavradas e de julgamentos expedidos refletiria um desmonte aplicado ao instrumento sancionatório no intervalo mencionado.

Sendo o desmonte uma consequência da postura política do governo, que contou com o comando autárquico do Ibama para ser implementado, buscou-se compreender como as medidas adotadas nesse contexto, referentes aos cortes, reduções e as remoções ou interferências no arranjo das políticas existentes (apontados pela literatura referenciada como concretizadores do desmonte), contribuíram para o enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama, levando em conta 6 das 9 categorias de investigação delimitadas para aprofundar a análise.

Essas categorias foram delimitadas após a aplicação dos questionários estruturados e realização da dinâmica com os grupos focais⁴, sendo que para este capítulo serão tratadas as 6 categorias voltadas a contemplar o objetivo específico I: (i) atos normativos que afetaram o processo sancionador ambiental (3.1); (ii) interferências de ordem técnica, governamental e institucional (3.2); (iii) atuação dos gestores não pertencentes ao quadro do Ibama (3.3); (iv) interferências de ordem interinstitucionais e nas ferramentas de repressão dos ilícitos ambientais (3.4); (v) a situação dos servidores (3.5); e (vi) a influência ideológica governamental (3.6).

As outras categorias serão tratadas no capítulo subsequente, por estarem voltadas a trazer subsídios aos objetivos específicos II e III, e achados para contribuir com respostas à problemática da pesquisa.

3.1 Atos normativos que afetaram o processo sancionador ambiental do Ibama: mudança na sistemática para impor sanções

Em 2019 iniciou uma nova gestão governamental em nível federal, que tratou com menor valor a proteção do meio ambiente e os compromissos climáticos

⁴ Encontram-se detalhadas no Quadro 1 do capítulo 1.6, que trata da metodologia e estrutura da dissertação.

assumidos pelo Brasil. Nesse ano, houve expedição do Decreto 9.760, que modificou algumas diretrizes da sistemática para imposição de sanções, incluindo novos artigos no capítulo do Decreto 6.514/2008 que trata do processo administrativo para apuração de infrações ambientais (arts. 95-A, 97-A, 97-B e 98-A a 98-D), bem como modificando regras das disposições gerais, do rito de defesa, de julgamento e do procedimento de conversão de multa, previstos no diploma normativo de 2008.

De um modo geral, as principais mudanças trazidas pelo Decreto 9.760/2019, com maior repercussão no processo sancionador ambiental do Ibama, versaram sobre o estabelecimento da etapa de audiência de conciliação, para as multas lavradas a partir da vigência desse normativo, e sobre a modificação dos critérios para converter a multa em serviços de melhoria e recuperação da qualidade ambiental. São duas vertentes de peso considerável à proteção do meio ambiente e que têm certo diálogo entre si, mas para esta pesquisa será priorizado o enfoque na primeira, por se encontrar no itinerário de constituição das sanções.

Apesar da etapa de audiência de conciliação ter vigorado a partir de outubro de 2019, após o período de 6 meses de *vacatio legis*⁵ do Decreto 9.760/2019, nenhuma audiência ocorreu nos três primeiros meses de vigor do novo regulamento. Esse fato foi um dos primeiros eventos favoráveis à paralisia na constituição das sanções administrativas ambientais, que pode ser enquadrado como uma interferência no arranjo político existente (Bauer e Knill, 2014; Neves, 2023) no processo sancionador ambiental do Ibama, que atendeu a expectativa do governo à época.

Cabe questionar por qual razão não houve audiência de conciliação logo após a vigência do Decreto 9.760/2019? A resposta a essa indagação se encontra no campo estrutural, político e normativo.

Embora o governo tenha determinado no art. 95-A, incluído no Decreto 6.514/2008, que a conciliação deveria ser estimulada para colocar fim nos processos

⁵ Expressão latina que significa “vacância da lei”. A vacância é detectada entre a data de publicação de uma lei ou norma, ao dia de início da sua vigência. Durante o período de vacância, continua em vigor a lei ou norma anterior. Fonte: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/vacatio-legis>. Acesso em: 11 jan. 24.

apuratórios das infrações ambientais, logo no início da instauração desses, a nova rotina nada mais fez do que interromper a marcha processual para oferecer ao autuado “soluções legais” que já existiam antes e que estavam à sua disposição: (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 ambiental⁶.

As três opções oferecidas ao autuado poderiam ser pleiteadas por ele a qualquer momento, antes da constituição definitiva da multa, o que não justificaria mudar essa rotina para uma etapa específica de audiência de conciliação, a não ser que nesse momento houvesse condições adequadas dos sistemas informatizados do Ibama para o processamento célere da alternativa escolhida pelo usuário, além de haver exaustiva instrução processual logo na etapa inicial de instauração do feito e programas de conversão de multa implementados. Ou seja, seria algo que demandaria muito investimento e certo tempo para ser implantado e funcionar satisfatoriamente num momento do fluxo processual.

Ocorre que logo que o Decreto 9.760/2019 foi publicado, em 11 de abril daquele ano, os sistemas do Ibama não estavam adaptados para oferecer o parcelamento com o desconto de 30%, nem para permitir que o autuado emitisse o boleto automaticamente para pagar o débito à vista, com 30% de desconto, logo após a audiência ou opção pela quitação para pôr termo ao processo. A área de informática do Ibama não conseguiu implantar essas funcionalidades no período de *vacatio legis* do referido Decreto, o que tornava inviável o funcionamento da conciliação ambiental logo na vigência do regulamento (em outubro de 2019).

A deficiência estrutural era conhecida tanto pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), quanto pela Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do Ibama (Diplan), que não adotaram diligências adequadas para solucionar a falha, nem optaram por solução que estava ao alcance e que poderia ser colocada em prática, que era a ampliação do prazo de *vacatio legis* do Decreto 9.760/2019 de 6 meses para 1 ano, o que permitiria a vigência do regramento anterior que regulamentava o processo sancionador ambiental e possibilitava bons resultados em matéria de

⁶ Conforme Nota Informativa nº 9868495/2021-SIAM, exarada em 05/05/2021, em âmbito do processo do Ibama nº 02001.007402/2021-93.

constituição de multas. Como a opção de solução estava sob o crivo político, nota-se que essa situação foi bastante oportuna para a paralisia e enfraquecimento do processo sancionador, como parte da estratégia do desmonte por inércia (Bauer e Knill, 2014), caracterizado nesse caso pela redução e interferência nas capacidades de implementação dos instrumentos de comando e controle de proteção ambiental.

Além dessa questão estrutural, pode-se dizer também que houve inércia ou omissão por parte do MMA em adotar providências para operacionalizar e melhor regulamentar as diretrizes do programa de conversão de multas do Ibama, já que por meio do Decreto 9.760/2019 houve alteração das regras anteriormente vigentes desse programa, tendo em seguida instituído o Fundo por meio da Medida Provisória nº 900/2019 (FCMA), que receberia os recursos para custear a execução dos projetos de melhoria ambiental, visando atender demandas para conversão indireta da multa. Essa medida perdeu vigência no primeiro semestre de 2020 e não houve gestão adequada do MMA em buscar alternativa para contornar a situação, de modo que se deixou de oferecer aos usuários, na conciliação, uma modalidade para converter a multa com bom retorno ambiental.

Essa falta de gestão configura uma verdadeira falta de interesse governamental em prover alternativa que possibilitaria melhor ganho ao meio ambiente, mantendo-se fidelidade à proposta do governo de precarizar a questão ambiental, como decorrência de uma atitude de desmonte passivo por inércia, operacionalizado por uma manipulação pontual em um dos instrumentos que o Ibama dispõe para exercer o poder de polícia ambiental em sua dimensão repressiva.

No que diz respeito ao campo normativo, observa-se que o art. 97-A trazido pelo Decreto 9.760/2019 simplesmente relativizou o tempo referencial de início da marcha processual na instituição, ao prever que logo após a lavratura do auto de infração o autuado seria notificação para manifestar interesse de participar ou não da audiência de conciliação, que seria agendada pelo Ibama. Somente após a data da audiência (caso não ocorresse adesão a uma das opções ofertadas) ou da manifestação expressa do autuado em não querer participar conciliação é que se iniciava o prazo de 20 dias para apresentação da defesa contra a multa.

O problema dessa regra do art. 97-A foi que o Decreto 9.760/2019 não estabeleceu um prazo máximo para que fosse marcada a audiência de conciliação, logo após a notificação do autuado sobre a autuação, nem fixou um limite para que o usuário manifestasse interesse ou não de querer participar da audiência, havendo uma lacuna regulamentar quanto a esse ponto. Esse prazo só veio a ser previsto em 30/01/2020, quando foi editada a Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 2, que determinou em seu art. 49 o agendamento automático da audiência de conciliação para o mínimo de 30 dias após a lavratura do auto de infração.

Ou seja, o Decreto expedido pela Presidência da República, com chancela do MMA, continha regra sem um referencial preciso para agendar a data de audiência de conciliação, evento que ficava sob a discricionariedade política e dos gestores responsáveis pela implementação da agenda, o que foi essencial para que não ocorressem audiências logo no início da vigência do Decreto 9.760, em outubro de 2019. Isso é um indício de uma implementação tendenciosa de desregulação de parte da pauta do processo sancionador ambiental, voltada a não permitir o funcionamento da repressão aos ilícitos administrativos ambientais, como parte de uma estratégia de desmonte que atua de forma disfarçada, contribuindo ao fracasso da sanção às infrações contra o meio ambiente (Pollex e Lenschow, 2020).

A não realização de audiências, logo no início da vigência do regramento que as estabeleceu, também pode ser enquadrado como um reflexo da falta de investimento adequado para fazer funcionar essa nova etapa no rito do processo sancionador, bem como da ausência de um planejamento sólido para estabelecer tempo e esforços necessários à sua implantação.

Criou-se a conciliação ambiental, mas não houve empenho necessário em nível governamental para que ela funcionasse da forma esperada no fluxo do processo sancionador.

Registra-se que com a limitação estrutural e regulamentar para fazer a conciliação ambiental funcionar como deveria, dificilmente haveria marcação de audiências logo após a vigência do Decreto 9.760/2019, mesmo se o normativo presidencial não trouxesse lacuna quanto ao prazo de referência para agendar as audiências, posto que essa limitação inevitavelmente levaria ao reagendamento ou remarcação das diversas audiências programadas.

Diante de todas essas dificuldades, pode-se questionar o porquê de estabelecer a obrigatoriedade da audiência de conciliação no processo sancionador ambiental do Ibama. Essa é uma pergunta intrigante, já que desde 18/03/2016 o novo Código de Processo Civil (CPC) dispunha em seu art. 334, § 4º, que não haveria a obrigatoriedade de ser realizada audiência de conciliação ou de mediação, se as partes envolvidas no processo manifestassem desinteresse em não realizar acordo, ou quando a matéria discutida não admitisse autocomposição⁷, posto que o diploma processual cível concebe a audiência de conciliação como uma livre opção das partes, conforme prevê o art. 319, VII, desse código (Brasil, 2023k).

Como o CPC não admitia a obrigatoriedade de realizar audiência para tratar de questões que não são sujeitas à negociação entre as partes, sendo essa sistemática aplicada em toda processualista cível em nível nacional, a partir de março de 2016, por qual razão o Ibama deveria ofertar uma audiência para apresentar ao autuado opções que não admitiam negociação e que ele poderia aderir em outros momentos no processo?

A resposta a essa questão vai justamente no sentido de que o estabelecimento da audiência de conciliação ao processo sancionador ambiental do Ibama fazia parte das medidas de desmonte da área ambiental, pela desregulação/enfraquecimento do instrumento voltado a repelir os ilícitos ao meio ambiente. Isso ficou claro no questionário aplicado nos servidores que atuam com o processo sancionador, onde 38% dos participantes concordaram com o argumento de que a etapa conciliatória refletiria uma medida de desmonte da área ambiental alinhada aos discursos do chefe do executivo, sendo que 23% entenderam que a opção pela conciliação seria decorrente da falta de preparo técnico e jurídico da equipe de governo, como pode ser observado na Figura 3 a seguir:

⁷ Modalidade utilizada para solucionar conflitos, onde se permite que as partes envolvidas abdicuem do seu direito ou interesse, no todo ou em parte, em favor do outro, de um terceiro ou de um fato, observando os limites estabelecidos pela lei. Adaptado do Dicionário Técnico Jurídico, 20. ed. Rideel: São Paulo, 2017.

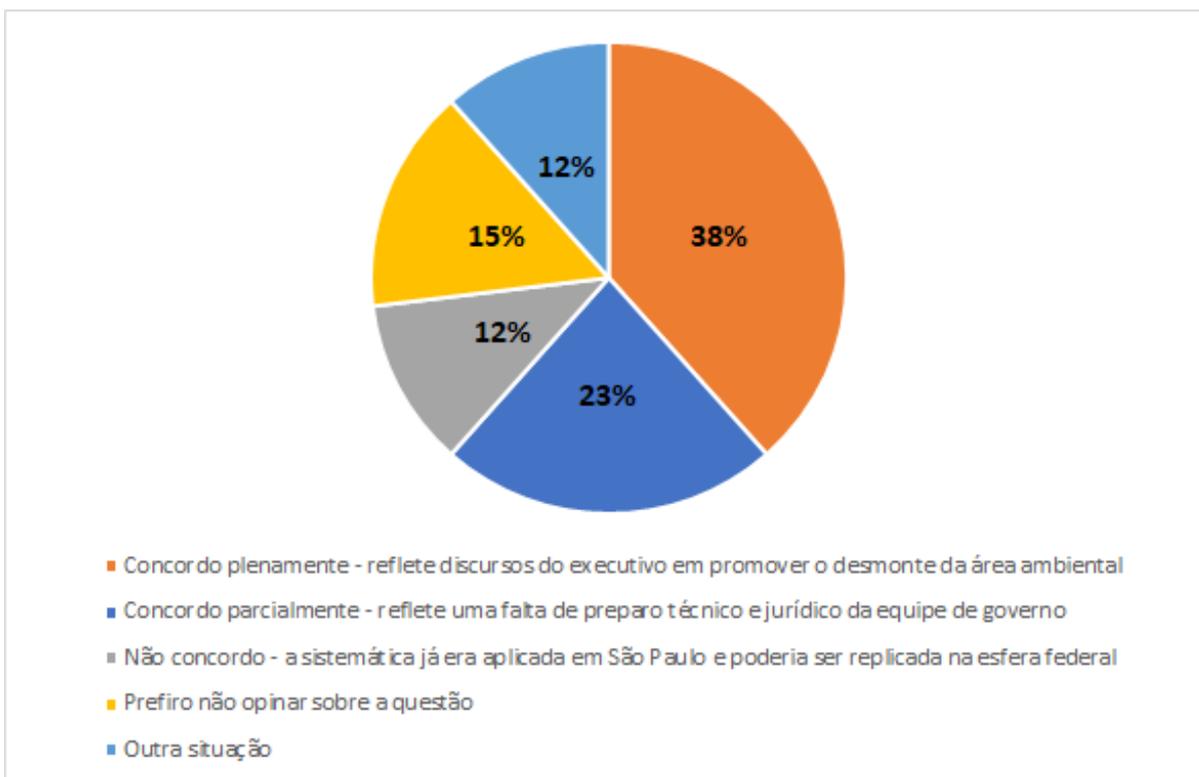


Figura 3: Avaliação do estabelecimento das audiências de conciliação ambiental considerando o disposto no CPC sobre essa matéria e a finalidade de desestruturar a sistemática de punição das infrações ambientais.

Fonte: Autor (2024).

Essas respostas são decorrentes da pergunta 2 que se encontra no esboço do questionário aplicado, presente no Apêndice D. Nota-se que internamente ao menos 12% dos integrantes do processo sancionador não concordam que o estabelecimento da audiência de conciliação tenha relação com um projeto de desmonte, uma vez que essa sistemática já era adotada pelo Estado de São Paulo, ao menos em nível da polícia ambiental. Outro grupo de mesmo percentual entende que as audiências não contrariaram o ordenamento jurídico e nem se destinavam a desestruturar o processo sancionador, pois a etapa de conciliação representava uma modalidade de atendimento diferenciado, sendo questionável a sua obrigatoriedade no rito processual para apuração das infrações ambientais e o fato do quadro de pessoal do Ibama não ser suficiente para manter a rotina em um nível satisfatório.

Os 15% que optaram por não registrar opinião correspondem aos servidores que não atuaram de forma intensa com o processo sancionador no período de estudo (2020-2022), o que os levou à abstenção pela falta de um conhecimento mais aprofundado do instrumento.

De todo modo, a maior parte dos agentes públicos ouvidos entendem que o estabelecimento da audiência de conciliação foi prejudicial ao processo sancionador ambiental do Ibama e não era a solução jurídica mais coerente para contribuir com o instrumento de repressão dos ilícitos ambientais.

A incoerência das principais regras trazidas pelo Decreto 9.760/2019 foi potencializada em 30/01/2020, quando houve a expedição da Instrução Normativa Conjunta nº 2 regulamentando o processo sancionador ambiental do Ibama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) sob um mesmo rito. O próprio art. 98-A, instituído pelo Decreto 9.760, estabelecia que o núcleo de conciliação ambiental deveria ser composto por pelo menos um servidor do ICMBio e outro do Ibama, o que tornaria inevitável a edição de um ato normativo para regulamentar de forma conjunta o procedimento apuratório de infrações ambientais dos dois entes federais.

Esse fator foi objeto de avaliação por meio do questionário virtual⁸, já que nem sempre era possível contar com a presença de dois servidores de instituições ambientais distintas para realizar uma audiência de conciliação. Contudo, essa não foi a situação que teve peso maior para a não realização das audiências, como se verifica na Figura 4:

⁸ Vide pergunta 1 do esboço presente no Apêndice D.



Figura 4: Percepção sobre o baixo número de audiências de conciliação realizadas entre 2020 e 2022.

Fonte: Autor (2024).

Como se percebe, a maior parte dos participantes (31%) apontou que o menor número de audiências de conciliação foi uma decorrência da falta de melhor regulamentação normativa para operacionalizar essa rotina, já que o Decreto 9.760/2019 não permitia a realização de audiências por videoconferência, essa modalidade estava condicionada a aceitação do autuado, situação que foi enfatizada pelo grupo de 8% dos participantes, o que contribuiu para engessar o processo sancionador no primeiro ano da pandemia (2020), tendo início de resolução apenas no final de 2020, quando foi expedida a Portaria Conjunta nº 589, possibilitando realizar audiências pelo meio virtual.

Então, apesar da dificuldade de conseguir servidores de instituições ambientais distintas para realizar audiências de conciliação, o que por vezes gerava atrasos e necessidade de reagendamentos da audiência, o fator que mais impactou a não realização das audiências foi justamente uma omissão ou inércia governamental em não providenciar uma regra que amparasse a realização de

videoconferências e agendamentos virtuais, acarretando uma dura paralisação ao processo sancionador ambiental do Ibama. Nota-se que a ausência dessa regra durou cerca de 9 meses, pois desde a modificação das atividades no período crítico da pandemia, em março de 2020, a Portaria Conjunta nº 589 só veio a ser expedida em 30/11/2020, como se estivesse em comunhão com a fala do Ministro do Meio Ambiente à época, de aproveitar o contexto de emergência na saúde pública para “deixar passar a boiada”, em matéria de desregulamentação (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

Mais uma vez, percebe-se um ponto claro de medidas de desmonte da área ambiental, caracterizado pela estratégia da inércia (Bauer e Knill, 2014), que foi utilizada para escamotear da sociedade a nocividade da rotina das audiências de conciliação ao processo sancionador do Ibama (Pollex e Lenschow, 2020), como opção político-governamental.

Como medida adotada para tentar impulsionar a realização de audiências, o governo e seus gestores de alto escalão optaram por substituir a Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020 pela Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 1/2021, onde nesta foram colocadas regras que tornavam mais precárias as análises do processo na fase de conciliação e de instrução, além de estabelecer rotinas que traziam maior morosidade à lavratura das autuações.

A Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021 foi elaborada na lógica de que tornar a dinâmica das audiências mais céleres implicaria em submeter o processo a elas sem muita preocupação com a consistência das autuações, no que diz respeito a confirmação da materialidade e autoria da infração, num claro intuito de fazer a etapa conciliatória se transformar em campo de longos debates sobre dúvidas que eram sanadas antes, abrindo possibilidade para esse momento se tornar um balcão de negócios. Essa foi uma medida do governo articulada por gestores nomeados pelo MMA, que neutralizaria o poder de polícia ambiental do Ibama na sua dimensão repressiva, já que seria montado um cenário em que o próprio Ibama se veria incapaz de ser mais efetivo na aplicação de suas sanções ambientais.

Isso porque, a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021 extinguiu a EAP, que era encarregada de fazer análise preliminar da conformidade dos processos antes da audiência, promovendo amplo saneamento dos autos para trazer segurança

jurídica e técnica ao desfecho da multa em âmbito da conciliação. Por sua vez, o art. 45 da referida norma determinava que a análise das condições preliminares da autuação seria realizada de forma oral e no início da audiência, pela dupla de conciliadores que compunha o núcleo de conciliação. As consequências dessa diretriz foram pouca ou nenhuma contribuição para o encerramento da multa, tornando a fase conciliatória inútil⁹ para o que foi concebida.

Outra regra da Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 1/2021 que afetou a sistemática de repressão dos ilícitos do Ibama foi a que limitou o impulsionamento das autuações lavradas à discricionariedade da autoridade hierárquica da fiscalização, além de condicionar a lavratura da multa a existência de relatório de fiscalização prévio, o que de certo modo mostrou-se irrazoável para as inspeções de campo, em que muitos ilícitos são constatados e só após a identificação da materialidade e dos indícios de autoria é que se lavra a multa e se relata o fato infracional, tornando-se inviável a elaboração de um relatório prévio, sem saber com exatidão a quantidade e a modalidade de ilícitos que serão encontrados (art. 15, §§ 1º a 3º).

Ocorre que a autoridade hierárquica normalmente era um gestor nomeado pelo MMA, que estava alinhado com as orientações do governo. Por sua vez, apesar da regra estabelecer que tal autoridade efetuaria o saneamento e a abertura do processo de apuração da infração ambiental, após receber o relatório de fiscalização acompanhado do auto de infração, na prática o ato de sanear poderia implicar num verdadeiro juízo de oportunidade e conveniência a respeito de qual autuação mereceria seguir adiante e qual deveria passar por correções ou complementações. Esse tipo de rotina, que não existia antes no Ibama, configurou um cabresto à fiscalização, relativizando a autonomia dos agentes ambientais na instauração de processos para apuração dos ilícitos ao meio ambiente.

A outra parte da regra, que estabeleceu a necessidade de elaborar o relatório de apuração do ilícito ambiental anteriormente à lavratura do auto de infração, contrariou previsão do próprio Regulamento Interno da Fiscalização¹⁰, criando rotina

⁹ Conforme Nota Informativa nº 9868495/2021-SIAM, exarada em 05/05/2021, em âmbito do processo do Ibama nº 02001.007402/2021-93, itens 87 a 97. A inutilidade da audiência de conciliação e a sua nocividade ao processo sancionador ambiental do Ibama motivaram a propositura da ADPF 755.

¹⁰ Trata-se do art. 68, § 2º, do RIF. Portaria Ibama nº 24/2016.

com maior grau burocrático à instauração do processo sancionador, o que trouxe embaraço e insegurança aos trabalhos de campo que ocorrem em regiões de difícil acesso a comunicação e que não são muito viáveis ao desempenho de atividades administrativas.

Essas regras, somadas com a agenda governamental de enfraquecimento da pauta de proteção do meio ambiente e com a atuação dos gestores que estavam alinhados com as diretrizes do governo contribuíram para que a quantidade de multas lavradas pelo Ibama registrasse forte redução no período entre 2019 e 2022, conforme posição da maioria dos agentes ambientais entrevistados (Figura 5):

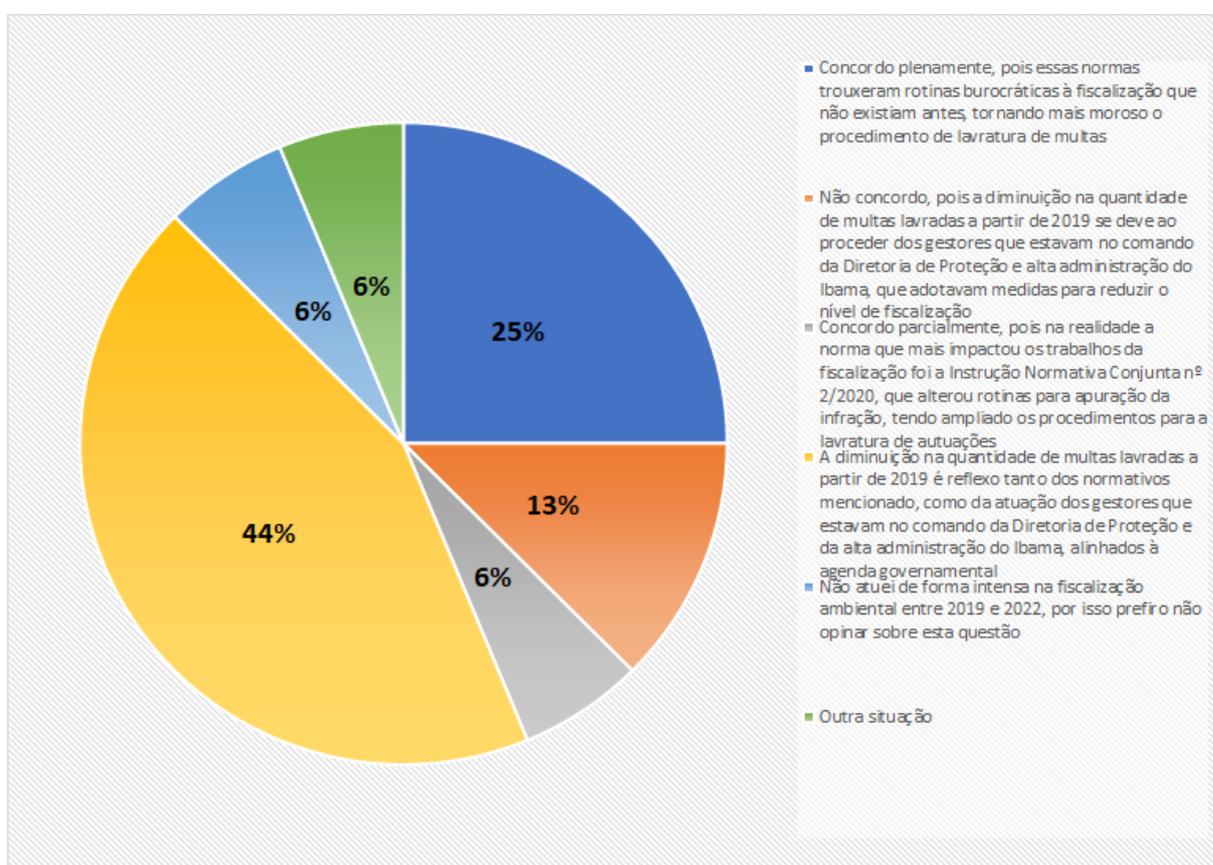


Figura 5: Influência dos atos normativos na diminuição das multas lavradas pelo Ibama entre 2019 e 2022.

Fonte: Autor (2024).

Como se percebe, 44% do grupo entrevistado concorda que a diminuição das multas lavradas é um reflexo das normas editadas, da postura governamental de enfraquecimento da atuação do Ibama e da proteção ambiental, somados com a atuação dos gestores não pertencentes ao quadro do Ibama, que estavam no

comando de unidades estratégicas da fiscalização¹¹. Outro grupo de peso (25%) enxerga a mudança normativa como responsável pela maior morosidade dos trabalhos da fiscalização, em consequência das rotinas e procedimentos burocráticos criados com as regras expedidas pela gestão governamental anterior.

Por sua vez, 13% dos participantes entendem que as normas da gestão anterior não foram capazes de afetar a quantidade de multas lavradas, no intervalo de 2019-2022, mas a postura dos gestores que estavam no comando dos cargos estratégicos da fiscalização. Tudo indica que o boicote promovido por tais agentes públicos ao combate dos ilícitos administrativos ambientais, somado com ações coordenadas de forma inadequada, tenha sido o responsável por inibir a atuação em campo e impedir um maior combate às transgressões.

De fato, em determinado momento houve restrição aos canais de recebimento dos ilícitos, o que de certo modo impedia a fiscalização de ter amplo conhecimento das transgressões que precisariam ser vistoriadas, como será abordado no capítulo 3.4. Por seu turno, chamou a atenção o fato de pequeno percentual do grupo (6%) ter apontado que a maior interferência nos trabalhos da fiscalização foi fruto da Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 2/2020, em razão de ter sido a primeira norma que alterou a rotina de repressão dos ilícitos na gestão anterior.

Ao que parece, essa posição não demonstra ser a mais acertada, pois conforme a figura 1 da introdução, desde 2019 a lavratura de autos de infração já vinha registrando considerável baixa, antes mesmo do normativo mencionado, o que permite inferir que a postura dos gestores não pertencentes ao quadro do Ibama e a influência governamental tiveram maior peso naquele ano.

No que diz respeito ao peso normativo de um modo geral, 19% dos agentes ambientais entrevistados entendem que a Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020 foi a que teve maior interferência na redução da lavratura de multas, enquanto 25% apontaram que não apenas essa norma afetou de forma significativa a lavratura, mas outras duas colaboram de igual modo: o Decreto 9.760/2019 e a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021 (Figura 6):

¹¹ As respostas são decorrentes da pergunta 1, que se encontra no esboço do questionário aplicado, presente no Apêndice E.

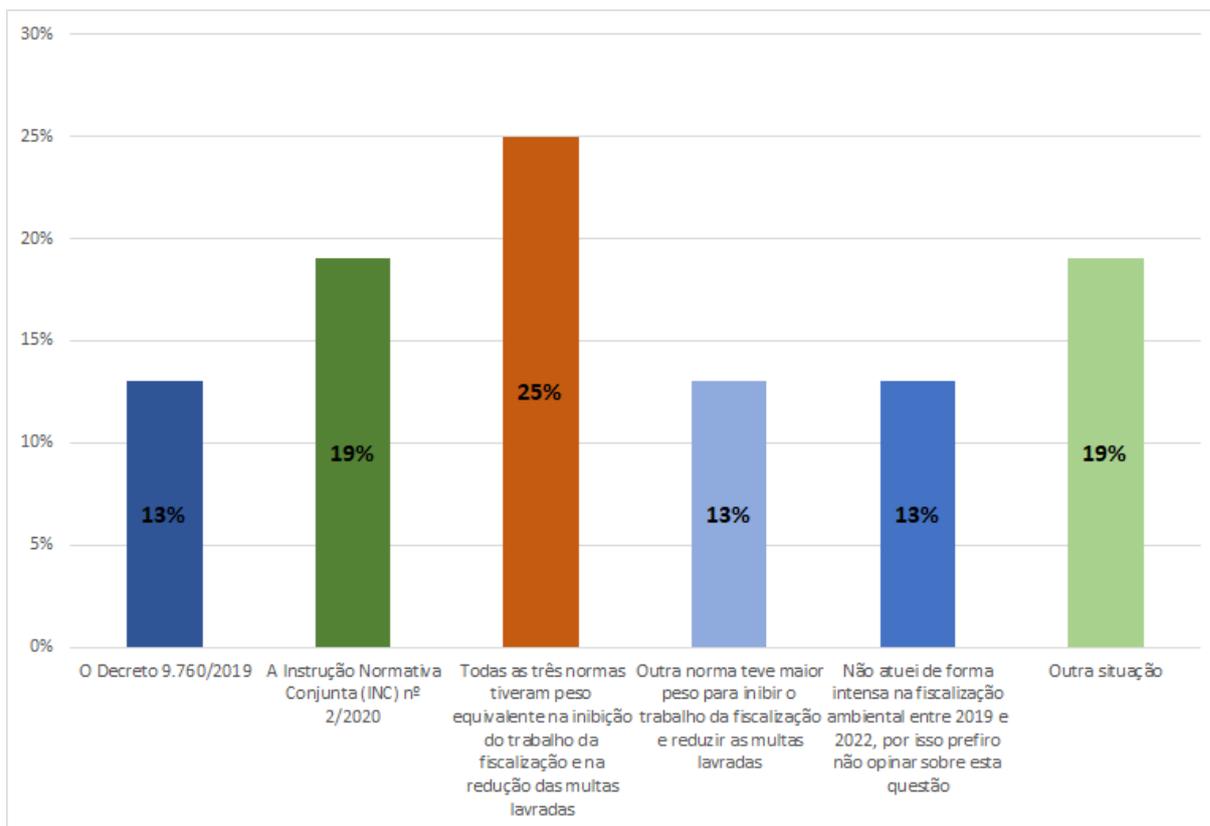


Figura 6: Percepção sobre as normas que tiveram maior peso na lavratura de multas entre 2019 e 2022.

Fonte: Autor (2024).

Nesse quesito avaliado¹², o grupo que apontou que outra norma teve maior peso na redução da lavratura das multas (13%) e o que indicou outra situação (19%) não chegaram a apontar uma norma específica, mas descreveram situações que no entendimento dos entrevistados tiveram maior interferência nos trabalhos da fiscalização, como os discursos do presidente da República e Ministro do Meio Ambiente repudiando as ações do Ibama e do ICMBio de inutilização de maquinários usados em garimpos nas Terras Indígenas e para extrair madeira de forma ilegal de unidades de conservação, além do fato de haver redução nas ações de repressão às infrações ambientais e coordenação deficitária das ações por gestores que não tinham afinidade com a execução do poder de polícia ambiental do Ibama.

Nota-se que a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021 não contou com nenhum percentual de voto direto, a não ser os 25% que fazem parte do conjunto

¹² Vide pergunta 3 do esboço do questionário que se encontra no Apêndice E.

das 3 normas, apesar dela ter provocado impacto a respeito da instauração dos processos, que ficou sujeita à discricionariedade da autoridade superior da fiscalização, e em relação a rotina contrária ao Regulamento Interno da Fiscalização, a respeito da elaboração do relatório de fiscalização antes da lavratura do auto de infração. Uma das razões desse não apontamento direto deve-se ao fato de pouco tempo depois da vigência desse diploma ter sido expedida a Instrução Normativa Conjunta nº 2/2021¹³, após protestos e repúdios dos agentes ambientais, que modificou algumas diretrizes trazidas pela Norma nº 1 daquele ano (arts. 6º, XXI; 15, §§ 1º a 4º; e 17), como o restabelecimento da elaboração do relatório de apuração do ilícito para o momento posterior ao da lavratura do auto de infração, modificando parcialmente a definição desse relatório e o prazo para sua elaboração.

Perceba-se que persistiu o controle indireto de conveniência e oportunidade pela autoridade superior da fiscalização, no que tange a aprovação das autuações que poderiam avançar às demais etapas do processo sancionador, como forma de assegurar o enfraquecimento desse instrumento por meio da interferência na sistemática de repressão dos ilícitos ambientais (Bauer e Knill, 2014; Neves, 2023).

De um modo geral, nota-se que a fiscalização acabou sofrendo maior efeito negativo da atuação dos gestores que estavam no comando da área e na alta administração do Ibama, que pela letra das regras que foram modificadas, a respeito do processo sancionador. Tanto é que 44% dos agentes ambientais entrevistados registraram que o fato do Decreto 9.760/2019 ter estabelecido as audiências de conciliação para etapa inicial do processo não afetou a motivação da maioria dos fiscais, que poderiam ver essa etapa como um entrave que dificultaria ainda mais a imposição da responsabilidade administrativa pelo cometimento de ilícitos ao meio ambiente (Figura 7):

¹³ Referida norma foi publicada no dia 28/04/2021, cerca de duas semanas após a vigência da Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021. Confira em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-2-de-26-de-abril-de-2021-316266597>

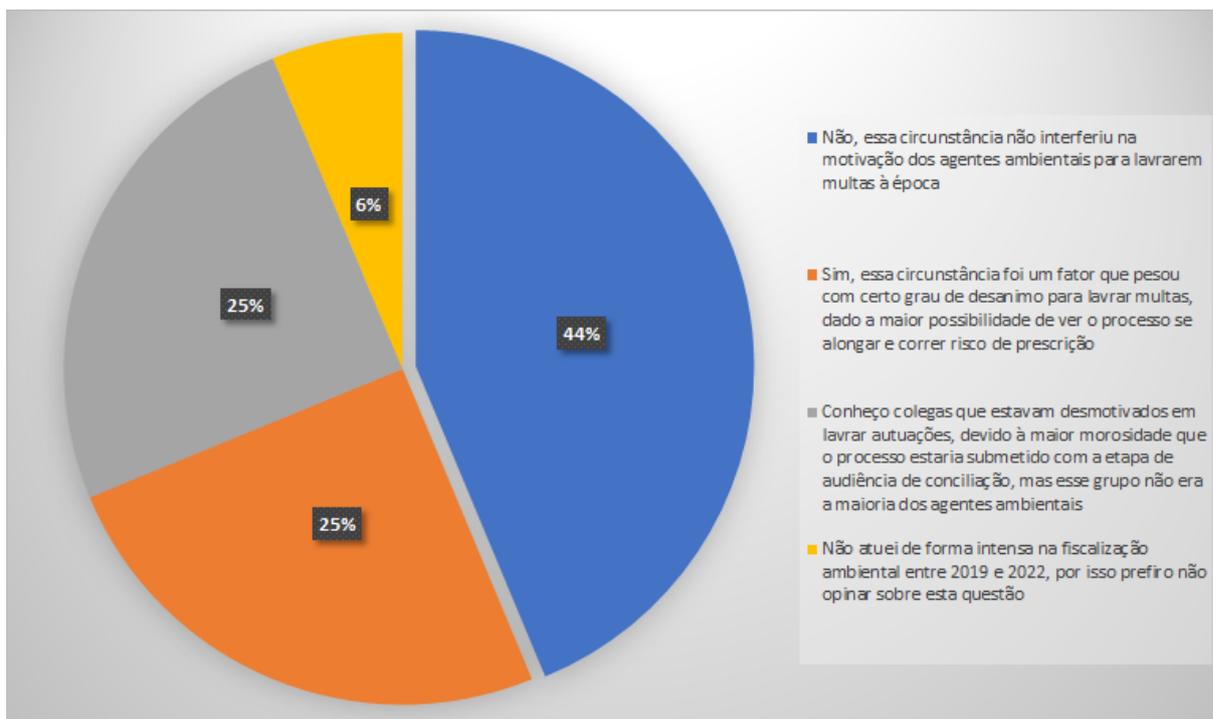


Figura 7: Avaliação do impacto do estabelecimento das audiências de conciliação na motivação do trabalho dos fiscais.

Fonte: Autor (2024).

Observa-se que apesar de 25% do grupo entender que o estabelecimento da audiência de conciliação foi um fator que pesou de forma negativa ao processo sancionador, ante ao risco de ver o caso se prolongar e da multa ser atingida pela prescrição, outro percentual de mesmo nível entendeu que esse grupo não representava a maioria dos agentes ambientais. Logo, o que prevaleceu foi que a maioria dos servidores da fiscalização não se sentiu tão afetada pela modificação das regras em si, mas pela interferência do campo político e institucional que restringiam os trabalhos da fiscalização, ora se valendo das regras estabelecidas, ora com amparo na atuação dos gestores que não eram do quadro do Ibama.

Desse modo, percebe-se que as mudanças nas regras e diretrizes das principais normas que regem o processo sancionador ambiental do Ibama produziram maior efeito no campo processual que na seara de lavratura das multas, o que revela um maior prejuízo ao exercício do poder de polícia ambiental em sua face repressiva, uma vez que a menor quantidade de sanções constituídas tem maior reflexo na inefetividade da imposição da responsabilidade administrativa ambiental.

Identificou-se no campo normativo que tanto as medidas governamentais quanto as institucionais repercutiram no processo sancionador ambiental de forma parecida, já que a maioria das regras foi editada conjuntamente, tendo chancela do Ministro do Meio Ambiente e dos presidentes das autarquias que exercem o poder de polícia ambiental em nível federal (Ibama e ICMBio).

No geral, pode-se sustentar que no campo normativo o desmonte do processo sancionador ambiental do Ibama se deu na modalidade de interferência no arranjo político e estrutural desse processo, segundo a literatura, tendo quatro momentos principais em que as medidas interventivas são mais evidentes, como pode ser visualizado no quadro síntese abaixo:

Quadro 3. Evidências de desmonte no processo sancionador em nível normativo

Medida concretizadora do desmonte	Características e implicações	Consequências
Interferência no arranjo político-estrutural do processo sancionador ambiental	Estabelecimento da audiência de conciliação pelo Decreto 9.760/2019, como etapa obrigatória às novas autuações, seja para o processo avançar às demais fases do rito sancionador, seja para haver encerramento da discussão sobre a penalidade pecuniária	Haveria quebra no ritmo de julgamentos e acúmulo de processos na etapa conciliatória, caso as audiências não ocorressem
Interferência no arranjo político-estrutural do processo sancionador ambiental	Implantada a etapa das audiências de conciliação, não foi providenciada a estrutura necessária para a nova rotina funcionar	Não houve marcação de audiências nos 3 primeiros meses de vigência da norma que as estabeleceu
Interferência no arranjo político-estrutural do processo sancionador ambiental	Inércia do MMA em prover solução para adiar o início da vigência da rotina de audiências e investir em estrutura necessária para implementação dessa sistemática no meio virtual	Paralisação na constituição das sanções ambientais (número baixo de multas julgadas)
Interferência no arranjo político-estrutural do processo sancionador ambiental	Inércia e omissão do MMA em disponibilizar alternativas para converter a multa em serviços	Paralisação na constituição e resolução das sanções em prol do meio ambiente

	de melhoria da qualidade ambiental, na etapa de audiência	
--	---	--

Fonte: Autor (2024).

Por seu turno, os fatores que se somaram ao enfraquecimento do processo sancionador ambiental não ficaram restritos ao campo normativo, sendo detectados também ações de ordem técnica, provenientes do governo e do comando institucional do Ibama, que de algum modo repercutiram na constituição das sanções e no exercício do poder de polícia ambiental.

3.2 Interferências de ordem técnica, governamental e institucional

Com relação aos aspectos de ordem técnica, decorrentes de ações governamentais e do comando institucional do Ibama, observou-se que o desmonte do processo sancionador ambiental se processou de forma alinhada com o que dispõe a literatura internacional sobre essa matéria, tendo se operacionalizado de forma passiva (por inércia), disfarçada e por meio de cortes ou reduções do arranjo existente para impor sanções administrativas ambientais, contrapondo posição de Neves (2023) que havia identificado divergência de algumas situações vivenciadas com as proposições teóricas internacionais.

Isso porque, a referida autora havia notado que no Brasil o enfraquecimento da pauta ambiental sempre esteve explícito nos discursos do presidente da república, que frequentemente deixava claro a posição de desprezo pela área ambiental. Contudo, apesar dessa posição explícita, a execução do desmonte se deu de modo discreto pelo Ministério do Meio Ambiente, gestores que ocupavam cargos da alta administração do Ibama (diretores) e pela presidência autárquica, que evitavam deixar a sociedade ciente de que havia medidas para enfraquecer a pauta ambiental, em atendimento ao discurso do presidente à época.

Tanto é que uma das primeiras medidas de desmantelamento do Ibama foi o boicote à sua assessoria de comunicação no início de 2019, que passou a estar sob o crivo político MMA, que impunha restrição à divulgação das ações da fiscalização que tinham maior impacto no combate aos ilícitos, demonstrando que a prioridade

do governo não era proteger o meio ambiente, mas transmitir um discurso amistoso aos infratores, que indiretamente acabava sendo um incentivo à propagação de ilícitos ambientais. Tanto é que naquele ano a área suprimida na Amazônia Legal foi 25% maior que a desmatada no ano anterior, tendo ultrapassado os 10 km² de desmate acumulado em um ano na região (INPE, 2023).

Esse tipo de conduta perpetrada contra a pauta ambiental vai ao encontro do que Bauer *et al.* (2021) denominam de postura iliberal por parte de um governo que foi eleito em um contexto liberal, refletindo uma marca populista de governos com caráter totalitário, que se tornam conhecidos pelo enfraquecimento da burocracia estatal, usado como um *modus operandi*¹⁴ para enfraquecer o regime liberal-democrático.

De todo modo, em matéria de interferências técnicas, governamentais e institucionais que afetaram a constituição de multas e a lavratura de autuações, cabe adentrar com maior detalhe nos meandros específicos do processo sancionador ambiental e da fiscalização.

3.2.1 Interferências técnicas, governamentais e institucionais detectadas no processo sancionador ambiental

Em relação ao processo sancionador, houve uma intervenção conjugada por aspectos técnicos, ações do governo e medidas da gestão institucional que contribuíram a uma das paralisias mais significativas na constituição de sanções e imposição da responsabilidade administrativa por infrações ao meio ambiente, que podem ser apontadas como as principais responsáveis pelo baixo desempenho verificado no período de 2020-2022 (vide figura 1).

Isso porque, logo após a vigência do Decreto 9.760/2019 e da publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020, havia necessidade de serem desenvolvidas várias funcionalidades para o Sistema de Apuração de Infrações Ambientais - Sabi[á], que foi concebido para gerenciar de forma integrada a rotina dos novos

¹⁴ Expressão latina que significa modo de operação ou de agir.

autos de infração do Ibama, emitidos de forma eletrônica, com a dinâmica das audiências de conciliação que ocorreriam nos 32 núcleos criados pelo país¹⁵, situação que se tornou desafiadora por dois motivos: a pandemia do novo coronavírus que assolou o mundo e o fim do contrato administrativo com a fábrica de software responsável por desenvolver as funcionalidades da área de informática.

A pandemia do coronavírus será tratada com maior detalhe em capítulo próprio (4.1) adiante. De qualquer forma, no mesmo mês em que houve a restrição das atividades laborais por conta da emergência em saúde pública (março/2020) ocorreu também o encerramento do contrato do Ibama com a empresa de informática MBA Tecnologia Ltda¹⁶ (fábrica de software), que havia iniciado o desenvolvimento das plataformas para a audiência de conciliação e emissão de novas autuações eletrônicas, mas não tinha concluído os trabalhos, uma vez que faltavam definir regras procedimentais do novo rito do processo sancionador para viabilizar a programação das funcionalidades nos sistemas corporativos, sendo que essas só foram definidas mais de 3 meses após a vigência do Decreto 9.760/2019, quando foi publicada a Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020 (em 30/01/2020).

Como foi abordado no capítulo 3.1, esse lapso temporal foi fundamental ao atraso na realização das audiências de conciliação, tendo impactado a estruturação dos sistemas informatizados, impedindo que as audiências ocorressem logo no início da vigência do Decreto 9.760. Com o fim do contrato administrativo com a fábrica de software, sem haver a conclusão de toda a estrutura e funcionalidades de informática para que a etapa de audiência de conciliação ocorresse adequadamente, em pleno início da pandemia e sem previsão normativa para a realização de audiências pelo meio virtual, consolidou o cenário ideal para o governo federal paralisar o exercício do poder de polícia ambiental em sua dimensão repressiva, dando efetividade à tese de “aproveitar o contexto para deixar passar a boiada” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

Isso ficou bastante notório pela demora de cerca de 6 meses para ser celebrado um novo contrato com outra fábrica de software, que veio dar continuidade ao desenvolvimento das funcionalidades de informática somente a

¹⁵ Vide processo Ibama nº 02001.012419/2020-81, arquivo Sei 7648563.

¹⁶ Consoante processo Ibama nº 02001.005151/2018-15, arquivo Sei 7201268.

partir de novembro de 2020¹⁷. Ou seja, entre março e novembro de 2020 não foram realizadas audiências de conciliação ambiental por falta de estrutura adequada de informática para gerir essa rotina e de amparo normativo para serem realizadas audiências pelo meio virtual, já que na redação primitiva do Decreto 9.760/2019 essa alternativa era facultativa, dependia de aceitação do atuado (art. 98-B, § 5º).

No tocante ao campo estrutural, notou-se interferência por parte da Diplan e do MMA, que não atuaram com celeridade para renovar o contrato de informática, mas de forma protelatória e questionável, uma vez que o novo contrato celebrado com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO¹⁸) teve custo mais elevado que o anterior e provavelmente que o praticado pelo mercado naquele período. Nesse processo de contratação da nova fábrica de software, além do Ministro de Meio Ambiente (Ricardo Salles) uma figura que se destacou bastante com relação ao tempo e decisão de celebração contratual foi Luís Carlos Hiromi Nagão, ocupante do cargo de diretor da Diplan desde agosto de 2019.

A administração orçamentária do Ibama e dos atos de logística para celebração de contratos e gestão da instituição são de atribuição regimental da Diplan. Como consequência, toda decisão relativa ao emprego dos recursos financeiros ao longo do exercício, bem como do tempo para celebrar contratos, convênios e congêneres na área de tecnologia da informação eram administrados pelo diretor dessa pasta, que é nomeado diretamente pelo MMA. Logo, foi bastante marcante a interferência governamental e de ordem técnica na protelação (ou má gestão administrativa) que resultou na não realização de audiências de conciliação ambiental entre março a novembro de 2020, como decorrência de medidas de desmontes voltadas a desestruturar o processo sancionador ambiental do Ibama.

O outro empecilho para a não realização das audiências ao longo de 2020 foi a falta de previsão normativa para que as sessões pudessem ocorrer no meio virtual, sem estarem submetidas à aceitação do atuado. Entretanto, essa falta foi uma situação proposital para fazer valer as medidas de desmantelamento da área ambiental, uma vez que internamente houve esforço contínuo e reiterado dos servidores efetivos do Ibama que atuavam com o processo sancionador (sendo que

¹⁷ Conforme item 6 da Nota Informativa nº 9111911/2021-DICAM/CNPSA/SIAM, presente no processo Ibama nº 02001.000770/2021-19.

¹⁸ Vide processo Ibama nº 02001.017203/2020-11, arquivo Sei 8521672.

alguns ocupavam cargos comissionados de menor nível hierárquico na instituição), que apresentaram diversas minutas de atos normativos propondo alteração do Decreto 6.514/2008 e da Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 2/2020, a fim de viabilizar a realização de audiências por videoconferência e melhorar algumas rotinas procedimentais do instrumento sancionatório¹⁹.

Nenhuma das alternativas apresentadas chegou a ser acatada pela alta administração do Ibama e pelo MMA. Assim, era notoriamente interessante para o governo federal não permitir a realização das audiências de conciliação e nem contar com números expressivos de repressão aos ilícitos ao meio ambiente. Somente a partir das propostas de alteração normativa apresentadas em outubro e novembro de 2020 é que o comando institucional do Ibama e o MMA se mobilizaram para expedir a Portaria Conjunta nº 589, que foi publicada em 30/11/2020, regulamentando a possibilidade de marcar e realizar audiências de conciliação ambiental pelo meio virtual, no contexto do estado de emergência em saúde pública²⁰.

O que se extrai desse cenário é que houve atuação governamental voltada a emperrar as soluções propostas pelos servidores efetivos do Ibama, para viabilizar uma das fases do fluxo do processo sancionador ambiental, que o governo tinha interesse em ver paralisada por longo tempo, a fim de assegurar a baixa eficiência do exercício do poder de polícia ambiental. Trata-se de um claro exemplo de manipulação da capacidade dos agentes públicos ambientais de prover solução à problemática afeta ao processo sancionador, como uma das faces do desmonte de políticas públicas (Bauer e Knill, 2014).

Nota-se que se não fosse a interferência governamental, a solução normativa para realização de audiências em meio virtual teria sido implementada há muito tempo – talvez até junho de 2020, no máximo – em função da atuação dos próprios integrantes do quadro efetivo do Ibama.

¹⁹ A esse respeito ver item 5.2, 'III', da Nota Informativa nº 9111911/2021-DICAM/CNPSA/SIAM, presente no processo Ibama nº 02001.000770/2021-19.

²⁰ Conforme item 9 da Nota Informativa nº 9111911/2021-DICAM/CNPSA/SIAM, presente no processo Ibama nº 02001.000770/2021-19.

Aqui se percebe que a atuação de gestores não pertencentes a instituição ambiental, por descompromisso ou falta de qualificação técnica para a função, acaba sendo bastante nociva para o meio ambiente, por contribuir com o seu desmantelamento. Não foi por menos que na apuração das medidas que trouxeram bons resultados à instrução e julgamento do processo sancionador, os entrevistados foram unânimes em apontar que nenhuma delas partiu da iniciativa desses gestores, nem da atuação deles com outros servidores, mas de integrantes da Equipe Nacional de Instrução (ENINS), com a colaboração de pares que ocupavam cargos comissionados de menor nível hierárquico na instituição (Figura 8):

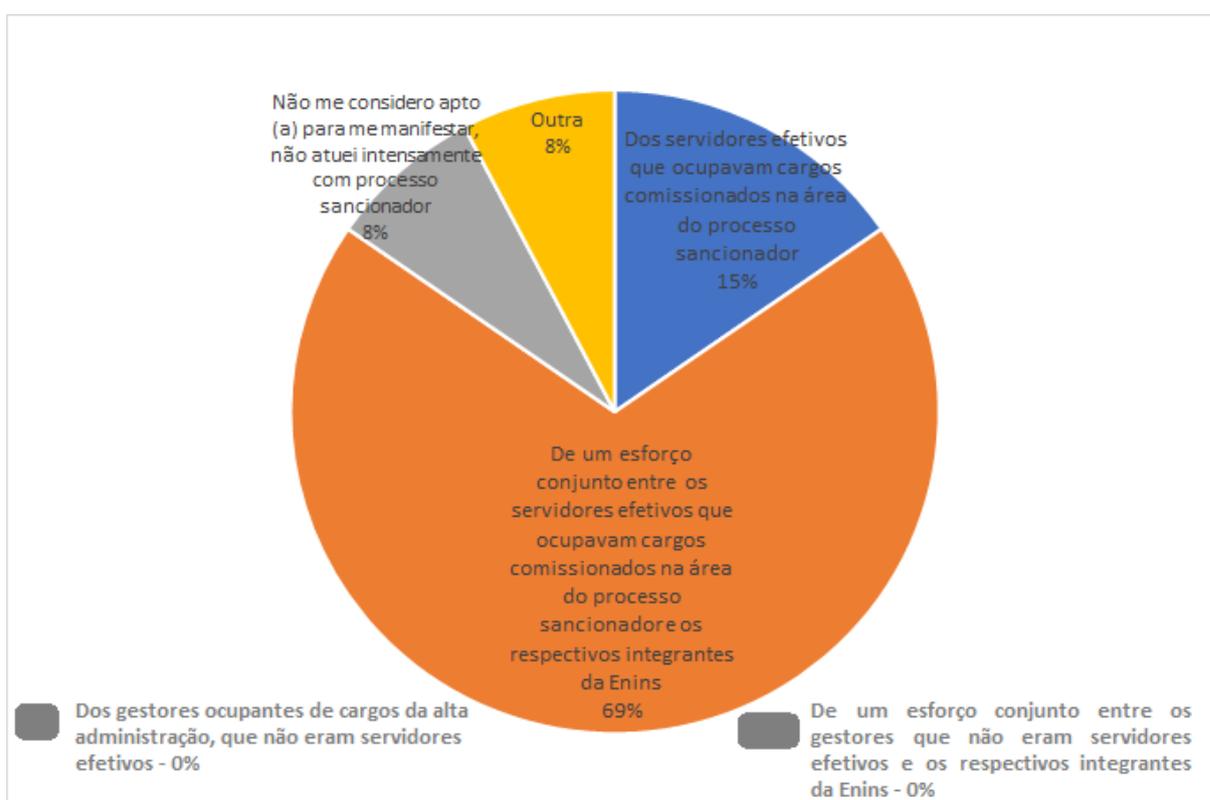


Figura 8: Iniciativa das melhores propostas para dinamizar a instrução e julgamento no processo sancionador ambiental.

Fonte: Autor (2024).

Nessa figura, o que mais chama atenção são os índices de percentual zero, pois refletem o fato de nenhum entrevistado identificar algum tipo de medida ou ação proativa por parte dos gestores da alta administração do Ibama, que não faziam parte da instituição, tanto em esforço conjunto, como individualizado. Isso significa que certos cargos na administração pública acabam sendo estratégicos para

implementar medidas de desmonte, a partir do alto potencial que possuem para intervir ou manipular as iniciativas de melhoria da área.

Esse é um ponto que merece reflexão para buscar reestruturação e fortalecimento das instituições públicas, a fim de que não venham a ser duramente flageladas por ações de desmantelamento e se enfraqueçam a um nível de perder a capacidade de atuar ou a própria identidade de exercer o papel que lhes compete.

Há de se questionar a razão de ampla abordagem sobre o tema da conciliação, se o objeto da pesquisa versa sobre a diminuição no julgamento das multas entre 2020-2022. O motivo é simples: como a audiência de conciliação foi instituída para colocar um fim mais célere à discussão sobre a parte pecuniária do processo, evitando que ele avançasse até a fase decisória (art. 95-A incluído no Decreto 6.514/2008 pelo Decreto 9.760/2019), o que contribuiria para reduzir o passivo processual pendente de julgamento. Contudo, notou-se que em 2020 foram realizadas apenas 5 audiências antes das restrições da pandemia e após esse período nenhuma outra ocorreu naquele ano, por conta das medidas de desmonte reportadas. Mesmo após a edição da Portaria Conjunta nº 589/2020, o número de audiências de conciliação era bastante baixo, ao ponto de em 03/05/2021 ser contabilizado cerca de 14.914 autos de infração que tinham possibilidade de passar pela fase de conciliação, sendo que desses somente 247 processos tinham sido submetidos a audiência até o final de abril de 2021²¹.

Ainda que alguns casos tivessem passado diretamente pela “adesão a uma das soluções legais”, dispensando a audiência, o número total de processos resolvidos com a nova rotina estabelecida pelo governo era baixíssimo, podendo ser estimado em cerca de 2,7% (no máximo) naquele período. Isso sem contar que a lavratura de autuações do Ibama caiu a partir de 2019, conforme figura 2, em relação à média apurada de 16.015 autos de infrações/ano pela Controladoria Geral da União (CGU), na análise do desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama entre 2013 e 2017²². Ou seja, nitidamente o estabelecimento das audiências de conciliação não foi a alternativa mais adequada para solucionar o estoque de

²¹ Conforme Nota Informativa nº 9868495/2021-SIAM, presente no processo Ibama nº 02001.007402/2021-93.

²² Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Ibama (201800803) da CGU - Controladoria Geral da União.

processos do Ibama pendente de julgamento, nem para trazer uma maior celeridade à imposição de sanções por infrações administrativas ambientais.

Assim, a audiência de conciliação não contribuiu para trazer um resultado satisfatório ao montante de sanções constituídas pelo Ibama, em decorrência do exercício repressivo do poder de polícia ambiental, mas trouxe um efeito contrário, pouco proveitoso a esse cenário, sendo um dos fatores que colaborou ao baixo desempenho do processo sancionador ambiental entre 2020 e 2022. O outro fator que somou a esse quadro será abordado no capítulo 3.3.

Isso porque, as intervenções de ordem técnica governamental e institucional não ficaram restritas à área do processo sancionador ambiental, mas tiveram repercussão também na atividade de fiscalização.

3.2.2 Interferências técnicas, governamentais e institucionais na fiscalização e apontadas pelos servidores dessa área

Em relação a fiscalização, observa-se que essa área reportou ter sofrido mais interferências por parte das ações do governo e do comando institucional do Ibama, do que em decorrência de alguma medida de cunho técnico ou estrutural que tenha afetado a lavratura de autuações – exceto no que diz respeito ao sistema de autos de infração eletrônico, que também foi impactado por conta das pendências de informática que afetaram o Sabi[á], conforme reportado no tópico anterior.

Embora as ações decorrentes da esfera governamental e do comando institucional do Ibama, em sua maioria, tivessem sido direcionadas ao processo sancionador como um todo, que compreende a fase de detecção dos ilícitos até a de conformidade das medidas indicadas e constituição da sanção, foi justamente a fiscalização que destacou ter sido afetada pelo maior impacto dessas ações em suas atividades, na resposta que os agentes ambientais apresentaram à pergunta da seção 4 do questionário estruturado²³.

²³ Vide pergunta nº 7 do esboço do questionário aplicado, presente no Apêndice E.

Nessa área, as ações governamentais foram operacionalizadas pelos gestores da alta administração do Ibama, não pertencentes ao corpo efetivo, que eram materializadas e alinhadas com os atos expedidos pela presidência da autarquia ambiental. Dentre os expedientes que repercutiram na fiscalização, os entrevistados apontaram os despachos com caráter orientativo da presidência do Ibama, atos decisórios e normativos, também provenientes do comando autárquico.

Nesse rol de atos foi destacado (i) o despacho com teor decisório que determinou o arquivamento de todos os procedimentos lavrados em âmbito da Operação Campereada (Despacho nº 4681810/2019-GABIN); (ii) o despacho com o lastro de orientação-geral e peso decisório a respeito da guarda de animais silvestres (Despacho nº 6299093/2019-GABIN); (iii) os despachos voltados à orientação, de cunho interpretativo, sobre a exportação de madeiras (Despacho nº 7036900/2020-GABIN) e a não autuação do “adquirente de boa-fé” dos produtos florestais lastreados com créditos de origem irregular (Despacho nº 6409091/2019-GABIN), orientação que se desdobrou em outro posicionamento favorável à impunidade das infrações ambientais (Parecer nº 00014/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU); e (iv) o despacho que determinou o reconhecimento da nulidade das intimações por edital para o autuado apresentar suas alegações finais (Despacho nº 11996516/2022-GABIN).

Antes de adentrar no exame de cada ato específico, é necessário refletir acerca da razão pela qual os despachos expedidos pelo presidente do Ibama tiveram repercussão significativa no processo sancionador, sendo a modalidade de ato preferida do gestor. O motivo decorre da diretriz prevista no art. 30, parágrafo único, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-lei nº 4.657/1942), que estabelece o caráter vinculante à toda instituição para as manifestações exaradas pela autoridade pública, voltadas a responder determinada consulta ou dúvida (2023b). Assim, como a maioria dos casos chegavam à presidência para esclarecer alguma controvérsia a respeito da aplicação do entendimento institucional sobre determinada matéria, o presidente aproveitava o contexto para expedir um despacho com teor orientativo ou interpretativo, sabendo que o mesmo possuiria efeito vinculante e deveria ser observado por todo Ibama.

Era comum os despachos fazerem referência ao art. 30 da LINDB no ementário ou na parte dispositiva, como forma do gestor transmitir a ideia de que

aquele ato não era um simples expediente (embora tivesse a denominação de despacho), mas uma manifestação diferenciada que deveria ser observada a partir de então.

3.2.2.1. Interferência decorrente do Despacho nº 4681810/2019-GABIN

Com relação ao Despacho nº 4681810/2019-GABIN, que determinou o arquivamento de todos os procedimentos fiscalizatórios lavrados em âmbito da Operação Campereada, este foi um dos primeiros atos expedidos pelo comando institucional do Ibama (em abril de 2019), que trouxe certo desarranjo ao exercício do poder de polícia ambiental. Apesar de não fazer menção ao art. 30 da LINDB, o mesmo foi taxativo em determinar que o Ibama abortasse a operação, que deveria ser conduzida segundo as diretrizes do órgão ambiental estadual de Santa Catarina.

O problema é que na prática o ente licenciador não estava exercendo a sua competência de licenciamento e de proteção do meio ambiente, por permitir que diversos proprietários rurais explorassem 100% da reserva legal de seus imóveis, modificando a área que deveria ser conservada com vegetação nativa de campos de altitude no bioma Pampa, para implantar na mesma cultivo agrícola. Assim, haveria violação ao caput do art. 12 da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) e à Resolução Conama nº 237/1997, em razão do não exercício da atribuição comum estatal de proteger o meio ambiente, tanto em nível federal como estadual.

Como não se tratavam de áreas rurais consolidadas, nos termos do art. 3º, IV, da Lei 12.651/2012 (Brasil, 2023j), em princípio, que teriam direito de manter o exercício pleno das atividades agrossilvipastoris (dependendo da quantidade de módulos fiscais de cada propriedade), os agentes ambientais ficaram sem entender a razão de não serem aplicadas as regras mencionadas no parágrafo anterior e quais rumos teria a fiscalização do Ibama a partir de então.

De um modo geral, o despacho da presidência afetou cerca de 28 processos relativos a autos de infração, embargos e notificações que tinham sido instaurados em âmbito da Operação Campereada.

3.2.2.2. Interferência decorrente do Despacho nº 6299093/2019-GABIN

No tocante ao Despacho nº 6299093/2019-GABIN, este ato já trouxe conteúdo expresso de que se tratava de uma orientação-geral nos termos do art. 30 da LINDB e que carregava teor decisório. A matéria enfrentada pela presidência do Ibama por meio dele dizia respeito à possibilidade de um particular permanecer com a guarda doméstica de um animal silvestre da espécie *Amazona aestiva* (papagaio-verdadeiro), do qual não havia comprovação de que se tratava de um espécime reproduzido em criadouro comercial regular ou proveniente de captura/obtenção ilícita na natureza. O que se sabia era que a ave chegou à pessoa por meio de doação de um amigo de seu pai e que possuía um Termo de Depósito Doméstico Provisório (TDDP), concedido pela unidade do Ibama em Pernambuco no ano de 2008, vinculado a uma anilha (TDDP nº 001/PE 1208).

Ao apreciar o caso, a presidência do Ibama entendeu que como o animal não possuía sinais ou comprovação de ter sofrido maus-tratos e já se encontrava sob a posse particular por um período prolongado, que na hipótese foi considerado o tempo mínimo de 8 anos, decidiu em sede do despacho por manter a guarda provisória do animal por 180 dias ou até que o órgão ambiental estadual se manifestasse sobre essa situação, já que este passou a deter competência para se pronunciar a respeito da guarda doméstica de animais silvestres, ocasião em que foi dado o status de orientação-geral no ato do Ibama, para fins de considerar como válida a posse de todo psitacídeo que preenchesse o critério do período prolongado e não tivesse sofrido maus-tratos, vedando a fiscalização do Ibama de efetuar apreensões fora dessas diretrizes, bem como o recebimento dos espécimes pelos Centros de Triagem de Animais Silvestres (Cetas).

O interessante nesse ato orientativo com peso vinculante é que o tempo mínimo de 8 anos, para justificar o período prolongado, foi considerado com base em decisões dos tribunais superiores brasileiros, sem haver lastro em estudo técnico de profissional que trabalha com a fauna, se esse tempo de permanência em cativeiro com um particular impossibilitaria a reabilitação do espécime e a sua reintegração à natureza. Nota-se uma decisão onde o direito foi colocado acima da ciência especializada, refletindo uma posição de cunho antropocêntrico, já que a preocupação maior foi a de garantir a satisfação da pessoa com a presença forçada

de um animal silvestre, em vez de se tentar buscar um ganho mais amplo, permitindo que o animal cumprisse sua função ambiental em interação com o meio natural.

Outro elemento que se extrai desse caso é a contradição do efeito da orientação-geral em relação ao disposto no art. 30 da LINDB, já que essa estabelece que a atuação do gestor público deve ocorrer para eliminar a insegurança jurídica, o que não se identificou com o Despacho nº 6299093/2019-GABIN. Isso porque, existe significativa dificuldade para se ter certeza confiável sobre a posse do indivíduo por um período de 8 anos ou superior com o animal, o que acaba tornando o trabalho da fiscalização ambiental mais embaraçado e moroso, por ser um fator de difícil comprovação, que não proporciona maior convicção para a realização da apreensão ou de atestar que o usuário pode permanecer com a posse do espécime.

Essa insegurança acaba por contribuir para que mais animais silvestres sejam capturados de forma irregular na natureza, ampliando as ocasiões de maus-tratos e de comércio irregular da fauna (Orlandi, 2020), situação que também foi apontada pela fiscalização como ponto extremamente negativo desse ato do comando institucional do Ibama²⁴, que em vez de contribuir à proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, trouxe efeito contrário. Na prática, o despacho com teor de orientação-geral acabou flexibilizando a aplicação dos artigos 29 e 32 da Lei 9.605/1998 e dos artigos 24 e 29 do Decreto 6.514/2008, em relação a posse e uso de psitacídeos.

O interessante que os fundamentos que embasaram o Despacho nº 6299093/2019-GABIN foram lastreados com argumentos e avaliações jurídicas complexas, sustentando posições sempre mais favoráveis ao particular que à instituição ambiental, como se esta fosse contumaz em conduzir de forma errônea a gestão da fauna silvestre. Isso é verificado no momento em que o presidente do Ibama registra que apesar do TDDP nº 001/PE 1208 ter sido lavrado em 2008 sem observar plenamente a regra da Resolução Conama nº 384/2006, já que o animal não foi apreendido pela fiscalização (requisito para a confecção do TDDP), mas objeto de entrega voluntária no Ibama, a irregularidade desse termo estaria sanada

²⁴ Respostas à pergunta nº 7 do esboço do questionário estruturado aplicado na fiscalização, presente no Apêndice E.

pela retroatividade da Resolução Conama nº 457/2013, que previa a possibilidade de lavratura do TDDP em casos de entrega voluntária também, sendo admitida a aplicação da norma posterior mais benéfica à parte.

Além disso, a presidência autárquica fez questão de consignar que mesmo não se considerando válido o TDDP nº 001/PE 1208, teria decaído o direito do Ibama de anular o ato com efeitos válidos ao particular, conforme previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 (Brasil, 2023h), pelo transcurso de mais de 5 anos entre a lavratura do termo (2008) e a constatação da sua irregularidade (2019).

Esse evento ilustra que parte da inibição do exercício do poder de polícia ambiental do Ibama é justificada pelo desmonte promovido por meio de interferências no arranjo do processo sancionador ambiental e da fiscalização (Bauer e Knill, 2014; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013; Neves, 2023), que partiram do comando institucional.

Por sua vez, tal entendimento não prevaleceu, posto que em outubro de 2023 o Despacho nº 6299093/2019 foi anulado pela nova gestão da presidência do Ibama por meio do Despacho Decisório nº 43/2023/GABIN²⁵, que dentre outros considerou a extrema dificuldade de diferenciar biologicamente papagaios com idade de 7, 8 anos ou tempo superior para aferir o requisito de período prolongado em cativeiro domiciliar, pontuando ainda que havia uma série de pesquisas científicas registrando posições favoráveis à reintrodução de psitacídeos em seus habitats naturais.

3.2.2.3. Interferência decorrente do Despacho nº 7036900/2020-GABIN e do Parecer nº 00014/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

Outros dois atos da presidência do Ibama que repercutiram de forma negativa na fiscalização envolveram a questão das madeiras. Sobre essa matéria foram expedidos o Despacho nº 7036900/2020-GABIN, de cunho interpretativo, flexibilizando os procedimentos de controle da exportação de madeiras, e o Despacho nº 6409091/2019-GABIN, versando inicialmente sobre a não responsabilização do adquirente de boa-fé, quando não ficasse demonstrada a sua

²⁵ Presente no processo Ibama nº 02019.001011/2008-07. Arquivo Sei 17223806.

participação na aquisição lastreada com DOF fraudulento, que se desdobrou na construção de outro entendimento, no sentido de não admitir a apreensão ou perdimento dos produtos florestais irregulares, que estivessem sob a posse ou propriedade do adquirente de boa-fé.

O Despacho nº 7036900/2020-GABIN lançou interpretação com fundamento no art. 30 da LINDB, para fins de afastar a exigência de autorização para exportação de produtos e subprodutos florestais, por entender que a norma regulamentadora dessa matéria (Instrução Normativa Ibama nº 15/2011) havia sido parcialmente revogada pelas Instruções Normativas 21/2013 e 21/2014. Na prática, o controle da exportação de madeiras em geral (serradas, beneficiadas ou in natura) foi bastante reduzido, pois só se exigiria autorização de exportação quando a essência florestal figurasse em lista da CITES (Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção), bastando às demais hipóteses a apresentação do Documento de Origem Florestal (DOF) para fins de exportação e a emissão da guia florestal pelos entes ambientais dos Estados de origem da matéria-prima.

Ocorre que a deliberação do Despacho interpretativo nº 7036900/2020 enfraqueceu as atividades de monitoramento e controle dos produtos florestais, que competem ao Ibama no exercício do poder de polícia ambiental, por não haver compreensão ampla da matéria por parte da presidência da instituição. Isso porque, o DOF para fins de exportação é o documento que ampara o transporte da madeira apenas entre o ponto de origem até o porto, onde a informação da carga é inserida em campo de livre preenchimento, sem a governança do Ibama, sendo passível de erros ou do registro de informações incoerentes do volume ou essências exportadas, o que impõe a necessidade de haver uma etapa própria para a checagem dessas informações. Essa etapa é a regulamentada pela Instrução Normativa Ibama nº 15/2011, onde ocorre a inspeção da carga por amostragem, confrontando-se o produto físico com as informações declaradas no DOF exportação, para só então ser emitida a autorização de exportação dos produtos florestais²⁶.

²⁶ Conforme itens 3.6 a 3.10 da Nota Técnica nº 2/2020/CGMOC/DBFLO (6997227), presente no processo Ibama nº 02001.003227/2020-84.

Percebe-se que a autorização pressupõe a realização de uma atividade distinta da tratada nos demais documentos (guia florestal dos entes ambientais estaduais e DOF exportação), que é essencial para assegurar que existe compatibilidade mínima entre o produto que está sendo remetido ao exterior e o que foi registrado no sistema. Portanto, banir a autorização para a exportação equivale a “abrir a porteira” para remessas livres da flora nativa ao exterior, já que haveria um controle frágil por uma sistemática incapaz de barrar a variedade de fraudes que podem ocorrer com a exportação de madeiras.

Essa opção por uma sistemática mais vulnerável do controle da exportação dos produtos florestais foi um dos fatores que motivou a operação Akuanduba²⁷, ocasião em que o poder Judiciário suspendeu a aplicabilidade do Despacho nº 7036900/2020. Além desse aspecto, o despacho interpretativo em questão surgiu como um fato novo de alto potencial para desconstituir várias multas ambientais dos últimos 5 anos da expedição desse ato (25/02/2020), versando sobre infrações com produtos florestais em contexto de exportação (art. 47 do Decreto 6.514/2008) e de informações falsas sobre a movimentação de créditos desses produtos no mesmo contexto (art. 82 do Decreto 6.514/2008), em razão da leitura combinada da regra dos arts. 54 e 65 da Lei 9.784/1999 com o Decreto 20.910/1932, que amparam a revisão administrativa para afastar sanções impostas ou em processo de execução do quinquênio anterior a 2020.

Nota-se que o ato trouxe possibilidade de ocasionar prejuízo ao erário, pela devolução do dinheiro de multas que foram quitadas, em virtude da alteração de entendimento sobre os requisitos de validade da exportação de produtos florestais, além de lastrear a possibilidade de improcedência das autuações que ainda estavam pendentes de julgamento. Com efeito, razão possui a fiscalização ao ter apontado o Despacho nº 7036900/2020-GABIN como extremamente prejudicial ao exercício do poder de polícia ambiental do Ibama²⁸.

²⁷ Conforme: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/05/19/empresa-alvo-de-operacao-que-mira-em-salles-tem-historico-de-infracoes-ambientais.htm> e <https://climainfo.org.br/2021/07/21/operacao-akuanduba-policia-federal-ve-indicios-de-fraude-na-documentacao-de-madeira-suspeita/>

²⁸ Respostas à pergunta nº 7 do esboço do questionário estruturado aplicado na fiscalização, presente no Apêndice E.

Por sua vez, em relação ao Despacho nº 6409091/2019-GABIN, esse foi expedido primeiramente para reafirmar questão que já se encontrava consolidada na instituição, por meio da Orientação Jurídica Normativa (OJN) nº 05/2009/PFE/IBAMA, mas que aparentemente não era conhecida pelo Diretor de Proteção Ambiental do Ibama à época (Olivaldi Alves Borges Azevedo), que sob o argumento de buscar esclarecimento de dúvidas que empresários do setor madeireiro levaram à sua pasta, submeteu à Procuradoria Federal Especializada (PFE) do Ibama indagação a respeito da possibilidade de autuar o adquirente de madeiras ou produtos florestais, quando não há comprovação de que este tinha conhecimento da irregularidade dos bens adquiridos²⁹.

A consultou resultou na expedição do Despacho nº 00906/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, por meio do qual a PFE consignou que a fraude detectada em âmbito do sistema DOF, praticada pelo vendedor das madeiras, só implicaria em responsabilidade administrativa do adquirente da carga irregular se comprovado que o mesmo concorreu para o ilícito, ante a exclusão do nexo causal pela irregularidade praticada por terceiro, considerando que o ordenamento jurídico contemplava a presunção de boa-fé em favor do adquirente – Decreto 9.094/2017 e Lei 13.874/2019.

Embora o expediente da PFE tivesse sido aprovado com efeito vinculante pelo Despacho nº 6409091/2019-GABIN (observando o art. 30 da LINDB), por enaltecer tese já contida na OJN nº 05/2009/PFE/IBAMA, nova consulta da Diretoria de Proteção foi encaminhada à PFE, por meio da qual requereu manifestação a respeito da pertinência de apreender produtos florestais que se encontravam sob a posse do adquirente de boa-fé, provenientes da prática de infração envolvendo fraude no sistema DOF³⁰.

Essa consulta resultou na expedição do Parecer nº 00014/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que assentou a tese de não ser possível apreender, destinar ou decretar o perdimento de produtos florestais em posse ou propriedade de adquirente de boa-fé, que tenha tramitado regularmente em âmbito do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) ou do DOF,

²⁹ Ofício nº 648/2019/DIPRO (5713450), constante no processo Ibama nº 02001.023358/2019-44.

³⁰ Despacho nº 7818942/2020-DIPRO, constante no processo Ibama nº 02001.023358/2019-44.

quando verificada a ocorrência de fraude praticada por terceiro. Ou seja, se o adquirente estiver na posse de madeiras comprovadamente ilícitas, a orientação do órgão de consultoria jurídica da instituição foi no sentido de que tais bens não poderiam sofrer apreensão, já que a boa-fé do adquirente lhe asseguraria o direito de ser premiado com uma carga de produtos florestais furtada, por exemplo.

Nota-se que se trata de um posicionamento bastante incompreensível, tanto à luz dos princípios basilares do direito, quanto pela ótica da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Parece que a gestão da PFE à época esqueceu de contemplar em seu parecer a vedação ao enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil), que há muito tempo está previsto como princípio geral do ordenamento jurídico brasileiro (Gagliano e Pamplona Filho, 2017), pois ainda que o adquirente não esteja envolvido na infração ou não tenha participado dela, impossibilitar a apreensão e o perdimento da madeira que recebeu por meio de créditos florestais ilícitos, que não atestam que se tratam de árvores extraídas de forma regular, é o mesmo que permitir que determinado comprador de um produto, sem saber que o bem é proveniente de roubo ou furto, possa tirar proveito e lucro do mesmo por toda a vida e de forma livre, sendo descoberto com a coisa furtada pouco tempo depois do furto.

A madeira que chega a uma determinada madeireira, lastreada com DOF irregular ou movimentada pelo Sinaflor com origem fraudulenta, é um claro exemplo de que ela foi retirada ilicitamente de algum lugar, que pode ser de uma terra indígena, unidade de conservação ou mesmo de um imóvel particular sem o consentimento do proprietário, o que conduz à conclusão de que pode se tratar de um produto de furto qualificado, roubo, apropriação indébita ou de alguma forma de exploração em desacordo com as normas que tutelam o meio ambiente.

Então, a tese lançada no Parecer nº 00014/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU não tem coerência com o ordenamento jurídico, ao sustentar que o detentor da posse de um bem de origem ilícita não pode ser privado dela. Observa-se que o argumento de não ser possível o perdimento do produto florestal sem comprovação de origem lícita, que tenha sido recebido por adquirente de boa-fé, foi construído com base em dois precedentes jurisprudenciais do STJ expedidos em

relação a irregularidade tributária na importação e posterior comercialização do bem importado: o Recurso Especial (REsp) nº 1819686/RS³¹ e o agravo interno no recurso especial nº 1571693/SP³². Em ambos os casos, as turmas do STJ encarregadas de apreciar matérias de direito público sustentaram não ser possível decretar o perdimento do veículo importado adquirido por terceiro, quando este não teve conhecimento ou não participou da conduta irregular praticada pelo importador, em relação aos requisitos fiscais ou de importação não observados.

Por seu turno, a matéria enfrentada pelas turmas do STJ se refere a irregularidades quanto ao tributo que deveria ser recolhido ou de peculiaridades para importar dado automóvel e não tem relação com um bem que não poderia ser importado por haver dúvida quanto à regularidade de sua origem. No caso do Ibama, tratando-se de questões em que a fiscalização encontra com determinado particular ou madeira produto florestal ilícito, sendo o usuário de boa-fé, não se pode afastar a apreensão e a decretação de perdimento desses bens, pois na hipótese, tanto o particular quanto a madeira se beneficiam do instituto da evicção (Gagliano e Pamplona Filho, 2017).

Ou seja, o próprio ordenamento jurídico resguarda o adquirente ou cidadão de boa-fé contra possíveis prejuízos decorrentes do negócio jurídico. Em outros termos, o fato da madeira perder a madeira que comprou porque o vendedor agiu com fraude, remetendo produtos florestais de local diverso do plano de manejo da origem, faz surgir a ela a possibilidade de acionar judicialmente o vendedor para ser ressarcida dos prejuízos que sofreu, posto que o princípio geral da vedação do enriquecimento sem causa ampara esse procedimento na evicção exemplificada (Gagliano e Pamplona Filho, 2017). Esse tipo de tratamento já é contemplado pelo STJ com posição diversa dos julgados citados no Parecer nº 00014/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, pois tratando-se de situação em que a evicção está configurada, a corte superior de justiça tem vários precedentes admitindo a perda da posse do produto irregular que esteja com o terceiro de boa-fé. Trata-se de um entendimento que poderia ter sido consultado no contexto da

³¹ Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp 1819686/RS (2019/0166157-0). Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 20/08/2019. DJe 13/09/2019.

³² Superior Tribunal de Justiça (STJ). AgInt no REsp 1571693/SP (2015/0298150-2). Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em 17/02/2020. DJe 03/03/2020.

confeção do parecer em referência, uma vez que há julgados de 2004 e 2023 enfrentando a evicção com a mesma linha de desfecho, como os destacados a seguir:

CIVIL - RECURSO ESPECIAL - EVICÇÃO - APREENSÃO DE VEÍCULO POR AUTORIDADE ADMINISTRATIVA - DESNECESSIDADE DE PRÉVIA SENTENÇA JUDICIAL - RESPONSABILIDADE DO VENDEDOR, INDEPENDENTEMENTE DA BOA-FÉ - ART. 1.107, DO CC DE 1916 - DISSÍDIO PRETORIANO EXISTENTE E COMPROVADO.

1 - Divergência jurisprudencial demonstrada entre o v. aresto recorrido e os paradigmas trazidos à colação. Matéria devidamente prequestionada, afastando-se a incidência da Súmula 356/STF. Recurso conhecido por ambas as alíneas.

2 - A evicção é uma forma de garantia, um elemento natural dos contratos onerosos, que se apresenta onde haja obrigação de transferir o domínio, posse ou uso de uma determinada coisa. Como consequência, ao alienante cabe resguardar o adquirente dos riscos por ela produzidos, a não ser que estipulem expressamente em sentido contrário, ou seja, pela dispensa da garantia. Tal responsabilidade, independe da boa-fé ou não do vendedor, sendo, no silêncio das partes, subentendida. Inteligência do art. 1.107, do Código Civil de 1916.

2 - Outrossim, na esteira de precedentes desta Corte (cf. RESP nºs 19.391/SP e 129.427/MG) *"para exercício do direito que da evicção resulta ao adquirente, não é exigível prévia sentença judicial, bastando que fique ele privado do bem por ato de autoridade administrativa"*.

3 - Recurso conhecido, por ambas as alíneas, e provido para, reformando in totum o v. acórdão de origem, julgar procedente o pedido, condenando a recorrida ao pagamento de CR\$ 550.000,00, corrigidos monetariamente, com a devida conversão da moeda, e com juros de mora a partir da citação. Ficam invertidos os ônus sucumbenciais fixados na r. sentença monocrática, que deverão incidir sobre o valor da condenação.

[STJ. REsp nº 259.726-RJ (2000/0049555-7). Rel. Min. Jorge Scartezini. Quarta Turma. Julgado em 03/08/2004. DJe 27/09/2004]

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. APREENSÃO DE VEÍCULO COM CHASSI ADULTERADO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO VERIFICADA. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 283 DO STF. OCORRÊNCIA DE EVICÇÃO. SÚMULA Nº 7 DO STJ. DENUNCIAÇÃO DA LIDE *PER SALTUM*. ADMISSIBILIDADE PELO REVOGADO ART. 456 DO CC/02.

1. Não há falar em omissão de julgamento quanto o órgão julgador examina efetiva e adequadamente os temas que lhe foram submetidos.

2. O acórdão estadual entendeu que não poderia se manifestar sobre o mérito das alegações de decadência e prescrição, tendo em vista a preclusão do que fixado no despacho saneador. Como esse fundamento, relativo à ocorrência de preclusão, não foi impugnado nas razões do recurso especial, tem incidência da Súmula nº 283 do STF.

3. O acórdão recorrido consignou, porém, que a perícia confirmou a adulteração do chassi e que, em razão disso, o veículo foi apreendido e

levado ao pátio do DETRAN, onde permanecia até o julgamento da apelação sem que os esforços envidados para recuperá-lo tenham surtido efeito. Não há como, portanto, afirmar que não houve prova da evicção sem esbarrar na Súmula nº 7 do STJ.

4. A evicção consiste na perda parcial ou integral do bem, advinda, via de regra, em razão de decisão judicial que atribui o uso, a posse ou a propriedade da coisa a outra pessoa, em decorrência de motivo jurídico anterior ao contrato de aquisição, podendo ocorrer, ainda, em virtude de ato administrativo que, da mesma forma, implique a privação da coisa.

5. A denunciação da lide *per saltum*, segundo entendimento majoritário, estava autorizada pelo art. 456 do CC/02, posteriormente revogado pelo art. 1.072, II, do CPC.

6. Agravo interno não provido.

[STJ. AgInt no REsp nº 2044685-PR (2022/0398301-3). Rel. Min. Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em 21/08/2023. DJe 23/08/2023]

Observa-se que as duas turmas do STJ encarregadas de apreciar questões afetas à esfera privada, que como plano de fundo visam preservar o direito dos particulares na relação contratual ou em litígio, já tinham precedentes respaldando indenização ao adquirente ou cidadão de boa-fé que viesse a sofrer prejuízo (perda da coisa) em decorrência de postura inadequada da outra parte na relação contratual. Ademais, sempre foi totalmente plausível no ordenamento jurídico pátrio a possibilidade do usuário ser privado do bem por ato administrativo que determine a sua perda, como uma modalidade de evicção (situação ilustrada nos julgados destacados).

Era nessa ótica que a matéria veiculada pela Diretoria de Proteção, por meio do Despacho nº 7818942/2020-DIPRO, deveria ser enfrentada em âmbito da consultoria jurídica. Aliás, o próprio Ibama já seguia a rotina de efetuar apreensão e perdimento do produto florestal de origem irregular, mesmo com o adquirente de boa-fé, por se tratar de um procedimento observado há anos pela instituição, que se encontra em harmonia com o ordenamento jurídico e objetivos de preservação do meio ambiente, tendo em vista que a matéria da evicção traz segurança para a relação contratual entre os particulares, sem conflitar com as ações de proteger o meio ambiente à coletividade.

É importante lembrar que não expropriar a madeira de origem ilícita que esteja com um particular ou adquirente de boa-fé acaba incentivando o *dumping* ambiental (Bursztyn e Burstyn, 2012; Costa *et al.*, 2019), uma vez que esse usuário

estará fortalecido para promover a concorrência desleal com os demais empresários do setor madeireiro e contribuir para desequilíbrios na esfera econômica.

Desse modo, percebe-se que a postura da Diretoria de Proteção à época reflete uma atuação em defesa de interesses particulares em detrimento da coisa pública e da coletividade, ao menos em relação as madeiras e produtos florestais, que se deu com a provocação que resultou no Despacho nº 6409091/2019-GABIN e que depois se desdobrou no Parecer nº 00014/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, a partir de nova provocação da referida diretoria. Esses atos, e principalmente o último deles, refletem uma modalidade de desmonte qualificada, por ter sido operacionalizada por agentes públicos de alto gabarito intelectual, que produziram descompasso no processo sancionador ambiental do Ibama e ao mesmo tempo inibição e desmotivação ao trabalho da fiscalização, transmitindo uma postura governamental favorável à degradação do meio ambiente.

3.2.2.4. Interferência decorrente do Despacho nº 11996516/2022-GABIN

O último dos atos que teve repercussão negativa marcante no trabalho da fiscalização, segundo as respostas da questão 7 do questionário estruturado³³, foi o Despacho nº 11996516/2022-GABIN. Esse expediente também foi editado com amparo no art. 30 da LINDB, já que a presidência do Ibama tinha bastante interesse em seu efeito vinculante a toda instituição. Não por menos, o referido ato tornou sem valor a intimação que era realizada rotineiramente por edital, seguindo a redação constante no art. 122 do Decreto 6.514 desde dezembro de 2008, para que os autuados apresentassem suas alegações finais antes do julgamento da multa.

Em suma, o despacho mencionado reconheceu a nulidade de todas as intimações por edital que foram efetuadas observando a regra do art. 122 do Decreto 6.514/2008 (com redação dada pelo Decreto 6.686 de 10/12/2008), antes de ser alterada pelo Decreto 9.760/2019, por considerar que tal dispositivo estava em desacordo com o comando da Lei 9.784/1999 que rege o procedimento de comunicação dos atos no processo administrativo federal (art. 26, §§ 3º, 4º e 5º).

³³ Referente ao questionário aplicado à fiscalização, presente no Apêndice E.

Como a redação do art. 122 que estava em desarmonia com a lei vigorou entre 10/12/2008 a 11/10/2019, todos os processos que nesse intervalo tiveram intimação por edital para o autuado apresentar as alegações finais seriam alcançados pela nulidade, o que levaria à extinção de milhares de multas, fazendo com que diversos anos de trabalho de repressão aos ilícitos ambientais fossem jogados no lixo.

Em termos práticos, milhares de infratores ficariam muito felizes por não serem penalizados pela infração administrativa que um dia cometeram contra o meio ambiente.

Embora nem todas as multas do intervalo entre 10/12/2008 a 11/10/2019 estivessem sujeitas à sucumbência, raciocínio semelhante ao Despacho nº 7036900/2020 é aplicado no presente caso, pois o Despacho nº 11996516/2022-GABIN surgiu como um fato novo apto a desconstituir volume considerável multas ambientais dos últimos 5 anos da sua expedição (21/03/2022). Contudo, diferentemente daquele expediente que tinha o potencial de afetar as multas de apenas dois dispositivos do Decreto 6.514/2008, este atingiria todas as multas lavradas com base nesse Decreto e nos demais instrumentos de repressão aos ilícitos administrativos ambientais que são aplicados pelo Ibama: Decreto 4.074/2002, Decreto 4.136/2002, Decreto 5.591/2005 e Decreto 8.772/2016.

Portanto, o Despacho nº 11996516/2022-GABIN teria efeito mais nocivo que o Despacho nº 7036900/2020 em matéria de desconstituir multas que já estavam julgadas em grau definitivo ou pagas, acarretando prejuízos aos cofres públicos, pois ao ser aplicada a regra dos arts. 54 e 65 da Lei 9.784/1999, combinada com o Decreto 20.910/1932, seria possível revisar administrativamente todas as sanções dos 5 anos anteriores ao Despacho nº 11996516/2022-GABIN (21/03/2022) para cancelar as multas.

Esse efeito drástico transmitiria a mensagem de aniquilação do poder de polícia ambiental do Ibama em sua dimensão repressiva, o que dialoga com diversas falas e intentos do presidente da república à época, em defender abertamente o desmonte da área ambiental (Cardoso Jr., 2019; Brzezinski, 2021; Cordeiro, Novaes e Barcellos, 2022; Neves, 2023; Nascimento *et al.*, 2023).

Por sua vez, dentro da ideia geral de anular todas as intimações para apresentar alegações finais por meio de edital, o Despacho nº 11996516/2022-

GABIN também invalidou a OJN nº 27/2011/PFE/IBAMA, que trazia diretrizes sobre essa matéria, tendo enfatizado ainda que em função da nulidade da referida intimação, todos os atos posteriores a esse evento não poderiam ser considerados para fins de interrupção da prescrição da pretensão punitiva, por estarem afetados pela nulidade, o que ampliaria o espectro de anulação das autuações, em razão do cômputo de uma causa extintiva da punibilidade. Isso levou o comando institucional do Ibama a invalidar dispositivos da OJN 06/2009/PFE/IBAMA, que traz diretrizes para orientar a análise da prescrição em âmbito do processo sancionador.

Em consequência disso, várias multas que estavam sujeitas ao julgamento recursal, cuja competência cabia ao presidente do Ibama, foram anuladas por força do Despacho nº 11996516/2022. Na primeira instância administrativa observou-se cancelamento menor de autos de infrações³⁴, tendo em vista que a atribuição decisória dessa etapa era dos superintendentes estaduais. Vale lembrar ainda que o entendimento para anular multas com base na tese de invalidade do edital de intimação para apresentar alegações finais havia sido lançado em 28/12/2021, por meio do Despacho nº 11624881/2021-Gabin. Contudo, esse ato não foi tão drástico por não ter sido editado com efeito vinculante.

De todo modo, apesar do Despacho nº 11996516/2022 ter determinado a anulação de diversas multas, houve reação externa por parte de atores que são engajados na causa ambiental, que buscaram medidas no Judiciário e nos órgãos responsáveis pelo controle externo da administração pública federal, afim de obter providências contra a medida do comando institucional do Ibama que comprometeria de forma grave a proteção do meio ambiente, ao afastar a responsabilidade administrativa de milhares de infratores ambientais, que seriam despenalizados pelas transgressões que cometeram contra o meio ambiente.

Dentre as ações manejadas em âmbito do Judiciário e do controle externo vale destacar as seguintes: (i) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.009; (ii) a denúncia apresentada ao Tribunal de Contas da União (TCU); (iii) a representação apresentada ao TCU e (iv) a Ação Civil Pública (ACP) nº 1030036-74.2022.4.01.3200.

³⁴ Conforme Manifestação Técnica nº 2/2023-Cenpsa, presente no processo Ibama nº 00400.000274/2023-91. Arquivo Sei 14817653.

A ADPF nº 1.009 foi proposta pelo Partido Verde em setembro de 2022, almejando rever a “gestão errática e tumultuária dos processos administrativos sancionadores na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil”, levando em conta as regras do caput do art. 21 e § 2º do art. 22 do Decreto n. 6.514/2008, bem como do Decreto 20.910/1932³⁵.

A denúncia apresentada ao TCU apontou a possibilidade de anulação do montante de 16 bilhões de reais em multas ambientais aplicadas e constituídas ao longo de 11 anos, o que levou a instauração do processo TC nº 020.729/2022-7, que em setembro de 2022 determinou a intimação do presidente do Ibama para apresentar informações.

A representação apresentada ao TCU versou sobre a desconsideração de posicionamentos consolidados em OJN e em pareceres jurídicos da PFE para fins de declarar a prescrição em massa de milhares de processos sancionadores, no julgamento dos recursos, sendo o feito autuado no processo TC nº 021.477/2022-1.

A ACP nº 1030036-74.2022.4.01.3200 foi ajuizada na seção judiciária da justiça federal em Manaus pelo Instituto de Direito Coletivo (IDC), por meio da qual se buscava a concessão de tutela de urgência para suspender o Despacho nº 11996516/2022-GABIN, até que fosse declarada a sua nulidade.

Entretanto, dentre essas 4 medidas de grande destaque tomadas na seara da litigância ambiental, nenhuma delas teve o deferimento de alguma providência de urgência contra o Despacho nº 11996516/2022, embora todas elas tivessem sido manejadas em 2022. Esse é um ponto interessante para investigação em nível da ciência política, pois há impressão de que o governo populista de direita, com cunho totalitário e postura iliberal (Bauer *et al.*, 2021), tenha conseguido causar certo temor e opressão nas instituições naquele período, ao ponto de torná-las inibidas em alguns embates do campo político que colidissem com as ações de interesse do governo.

³⁵ Conforme notificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF): <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494547&ori=1>

Isso contribuiu para que fossem proferidas pelo menos 137 decisões de primeira instância (a cargo dos superintendentes estaduais) e cerca de 563 decisões recursais (que cabiam ao presidente do Ibama) anulando autos de infrações com a aplicação do Despacho nº 11996516/2022, o que teria afetado um montante nominal de multas na ordem de R\$ 738.988.199,22³⁶. Mesmo com esse quadro, o TCU não deferiu nenhuma medida suspensiva contra o ato do comando institucional do Ibama, quando tomou conhecimento da matéria em 2022, tendo arquivado a denúncia (TC nº 020.729/2022-7) em 2023 por perda de objeto, e a representação (TC nº 021.477/2022-1), que foi julgada improcedente, por entender que não havia irregularidade no ato emanado pelo presidente do Ibama.

Por sua vez, a ADPF nº 1.009 ainda aguarda julgamento pelo plenário virtual do Supremo Tribunal Federal (STF). Apesar do cerne dessa ação não ser o Despacho nº 11996516/2022, o mérito da demanda repercute na essência das regras que regulamentam a prescrição na esfera administrativa, de modo que uma decisão favorável da suprema corte nessa matéria poderia trazer ao menos um efeito positivo quanto ao tempo para ser configurada a prescrição intercorrente, o que diminuiria o efeito de anulação ampla de muitas multas ambientais.

Situação semelhante se encontra a ACP nº 1030036-74.2022.4.01.3200, uma vez que não houve deferimento de medida cautelar nessa demanda e o feito evoluiu a uma audiência de conciliação, realizada em 30/01/2024³⁷, em função de possível perda do objeto da matéria, já que o plano de fundo do Despacho nº 11996516/2022-GABIN foi afetado pelo Decreto 11.373/2023, que incluiu os §§ 1º e 2º ao art. 122 do Decreto 6.514/2008, estabelecendo os requisitos para comunicar o atuado validamente a apresentar suas alegações finais, mesma ocasião em que determinou a convalidação de todas as notificações por edital que foram expedidas anteriormente para essa finalidade.

Nesse mesmo contexto, a nova gestão da presidência do Ibama expediu o Despacho nº 14813566/2023-Gabin, em 02/02/2023, por meio do qual tornou sem efeito as orientações emanadas do Despacho nº 11996516/2022-GABIN,

³⁶ Segundo apurado em âmbito da Manifestação Técnica nº 2/2023-Cenpsa, presente no processo Ibama nº 00400.000274/2023-91. Arquivo Sei 14817653.

³⁷ <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=5ca995a5dc802882f94980a3e94eaa527ac7bfa1300bdd79>

determinando a revisão das decisões e atos administrativos afetados por esse expediente, bem como a mensuração do impacto que causou na constituição das multas ambientais.

No decorrer do ano, a Advocacia-Geral da União (AGU) obteve êxito em novembro de 2023, no julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 2021212/PR³⁸, onde a Segunda Turma do STJ manteve a cobrança da multa aplicada pelo Ibama com o entendimento de que embora a sanção tenha se constituído em processo em que houve intimação por edital para o usuário apresentar suas alegações finais, a mesma não acarretaria a nulidade do feito, pois a parte autuada não demonstrou que sofreu prejuízo com essa intimação.

Como se percebe, mesmo havendo um empenho para combater o Despacho nº 11996516/2022-GABIN pelas vias da litigância ambiental, o referido ato só veio a perder efeito a partir da troca de comando no executivo federal, quando em 01/01/2023 o Decreto 11.373 deu novo tratamento ao tema da intimação por edital nas alegações finais, especialmente o seu art. 2º, e em seguida com o advento do Despacho nº 14813566/2023-Gabin a questão foi corrigida pelo exercício da autotutela administrativa. Por sua vez, o primeiro precedente do Judiciário de peso aparece em novembro de 2023, por meio do REsp nº 2021212/PR, rechaçando os fundamentos do Despacho nº 11996516/2022 com teses e orientações jurisprudenciais já aplicadas há certo tempo, o que permite verificar que já havia elementos para coibir e afastar desde o início da vigência o ato do comando institucional do Ibama que favorecia a impunidade na esfera administrativa ambiental.

Assim, um ponto que surge para aprofundamento futuro no campo da ciência política é entender a razão pela qual o despacho da presidência do Ibama com alta potencialidade de anular uma série de multas ambientais, por aplicar interpretação que não era a mais adequada à proteção do meio ambiente e ao processo sancionador, não foi suspenso ou cassado no mesmo ano em que foi expedido.

Isso fica claro quando a PFE se pronuncia em março de 2023 a respeito das controvérsias trazidas pelo Despacho nº 11996516/2022-GABIN, ocasião em que

³⁸ STJ. REsp nº 2.021.212-PR (2022/0264055-7). Rel. Min. Assusete Magalhães. Segunda Turma. Julgado em 21/11/2023. DJe 28/11/2023.

emitiu a Nota Jurídica nº 00004/2023/CGEST/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, destacando que o expediente da presidência do Ibama não se ateve aos requisitos estabelecidos pelo Decreto 9.830/2019 para determinar uma mudança de orientação da sistemática de aplicar sanções, sem avaliar as consequências práticas e jurídicas ao processo sancionador ambiental, quando se propõe a expedir uma orientação de caráter geral e vinculante nos termos do art. 30 da LINDB³⁹. Isso porque, não houve um levantamento prévio da quantidade de processos que poderia ser atingida com o entendimento exarado no referido despacho, situação que só ocorreu em fevereiro de 2023, por meio da Manifestação Técnica nº 2/2023-Cenpsa⁴⁰.

Além disso, a Nota Jurídica nº 00004/2023 registrou que o expediente da presidência do Ibama abriu espaço para geração de demandas revisionais dos processos sancionadores que eram desnecessárias e impertinentes para o período, tendo contrariado posição da Procuradoria-Geral Federal que trazia fundamentos jurídicos para a continuidade da cobrança das multas constituídas com base nas intimações por edital para o autuado apresentar suas alegações finais⁴¹, o que levou a PFE a expedir o Despacho nº 00198/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, em que recomendou o reconhecimento da nulidade do Despacho nº 11996516/2022-GABIN.

Observa-se que a manifestação da gestão da PFE foi bastante coerente do ponto de vista jurídico nesse caso, pois apesar do Despacho nº 11996516/2022-GABIN ter feito referência a uma série de decisões proferidas pelos tribunais regionais federais e superiores, a respeito da validade ou não da intimação por edital para o autuado apresentar suas alegações finais, a matéria não estava pacificada por meio de um precedente judicial qualificado (súmula vinculante, recurso extraordinário com repercussão geral, ou recurso especial representativo de controvérsia/repetitivo), que teria o condão de vincular as decisões do poder

³⁹ Conforme consta no arquivo Sei 15299542, presente no processo Ibama nº 02001.000996/2022-92.

⁴⁰ Segundo essa manifestação, o Despacho nº 11996516/2022-GABIN teria o potencial de atingir 183.169 processos de autos de infração, equivalentes a um montante estimado de mais de 29 bilhões de reais em multas, que seriam anulados em virtude da intimação para as alegações finais ter ocorrido por edital ou pela superveniência da prescrição nos processos. Arquivo Sei 14817653, processo Ibama 00400.000274/2023-91.

⁴¹ Orientações contidas em âmbito do Despacho nº 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, que é referenciado no Despacho nº 00198/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Processo Ibama 02001.000996/2022-92, arquivo Sei 15299542.

judiciário ou orientar a atuação da administração pública enfrentando a questão cristalizada.

Logo, o referido despacho não preencheria o requisito de trazer maior segurança jurídica à instituição, já que não havia uma posição consolidada do judiciário de observação obrigatória pela esfera administrativa, o que o torna inválida a sua expedição como uma orientação vinculante nos termos do art. 30 da LINDB. Até porque, no plano de fundo a matéria regulamentada iria trazer elevado prejuízo à proteção do meio ambiente e amplo benefício ao interesse de particulares que se recusam a adotar conduta mais favorável do ponto de vista socioambiental.

Assim, o Despacho nº 11996516/2022-GABIN foi um dos atos do comando institucional do Ibama que mais interferiu no exercício do poder de polícia ambiental do Ibama em sua dimensão repressiva, tendo transmitido descrédito ao trabalho de muitos anos voltado à proteção do meio ambiente. Tal ato materializou, enquanto vigente, a expectativa do governo de promover o desmonte da área ambiental, ao reduzir a capacidade das instituições ambientais de reprimir os ilícitos administrativos perpetrados contra o meio ambiente.

Outros atos que acabaram repercutindo de forma negativa na fiscalização ambiental e no processo sancionador do Ibama, com grau um pouco inferior ao do despacho mencionado, foram as ações dos gestores que ocupavam cargos estratégicos na alta administração da instituição, que de algum modo somaram à operacionalização/manutenção do desmonte da área ambiental.

3.3 A atuação dos gestores não pertencentes ao quadro do Ibama

A atuação dos gestores ocupantes de cargos comissionados na alta administração do Ibama (diretorias, superintendências e coordenações-gerais) pode estar ligada com os baixos resultados de desempenho do processo sancionador ambiental no período de 2020-2022, e para a não implementação de medidas mais efetivas na fiscalização ou voltadas à melhoria de questões estruturais da instituição, que se somariam de forma favorável à repressão dos ilícitos ao meio ambiente.

Uma forma de assegurar o desmonte da área ambiental e de enfraquecer o processo sancionador do Ibama foi preencher os cargos estratégicos da alta

administração com gestores não pertencentes ao quadro da institucional e que estavam alinhados com a política de desmantelamento do governo, não importando se tais personalidades tinham domínio técnico da matéria na pasta que iriam ocupar, ou se possuíam algum interesse em deixar uma marca relevante no que concerne ao exercício do poder de polícia ambiental em nível federal.

A redução na quantidade de multas lavradas na gestão governamental anterior, em relação à média apurada entre 2013-2017⁴², é um reflexo da interferência do gestor que se encontrava no comando da pasta, pois desde o primeiro ano do governo do presidente Jair Bolsonaro, a fiscalização era direcionada “para gastar sua energia com ações menores, que poderiam ser cuidadas pelos outros entes do Sisnama, como forma de evitar que os agentes federais atuassem em ações de maior relevância”⁴³. Em outras ocasiões, a fiscalização do Ibama deveria estar sob o comando das forças armadas para atuar na Amazônia, deixando de ter autonomia para exercer o poder de polícia ambiental para seguir as instruções de outra instituição que não tinha experiência qualificada em apurar as transgressões contra o meio ambiente.

Esses fatores, seja pelo deslocamento do foco prioritário a ser fiscalizado, seja pela inibição de exercer a fiscalização com a experiência que se tinha, sem dúvidas colaboraram para reduzir a quantidade de multas lavradas, já que foi criado um cenário de desarranjo no trabalho da fiscalização para diminuir o exercício do poder de polícia ambiental do Ibama. Essa foi uma forma de desmobilizar a burocracia estatal encarregada de repelir os ilícitos ao meio ambiente, como parte das estratégias de um governo populista determinado a desmantelar as instituições ambientais, o que teria refletido em aumento significativo do desmatamento na Amazônia (Pereira *et al.*, 2024).

No levantamento para avaliar a postura dos gestores que estavam no comando da fiscalização, principalmente as respostas aos indicativos do Sistema de Detecção do Desmatamento na Amazônia Legal em Tempo Real (DETER) e demais planos de combate dos ilícitos ambientais, 44% dos fiscais que responderam ao questionário informaram que além desses gestores não terem conhecimento técnico

⁴² Conforme apurado pela CGU no relatório referenciado no capítulo 3.2.1.

⁴³ Conforme foi registrado nas respostas à pergunta nº 7 do questionário estruturado aplicado na fiscalização, presente no esboço do Apêndice E.

para gerir a área de forma satisfatória, atuavam de algum modo para que os agentes ambientais não se dedicassem aos alvos mais significativos, sendo que 31% do grupo enfatizou que esses agentes públicos não tinham expertise adequada para enfrentar as transgressões ao meio ambiente no ritmo esperado⁴⁴, como pode ser visto na Figura 9:

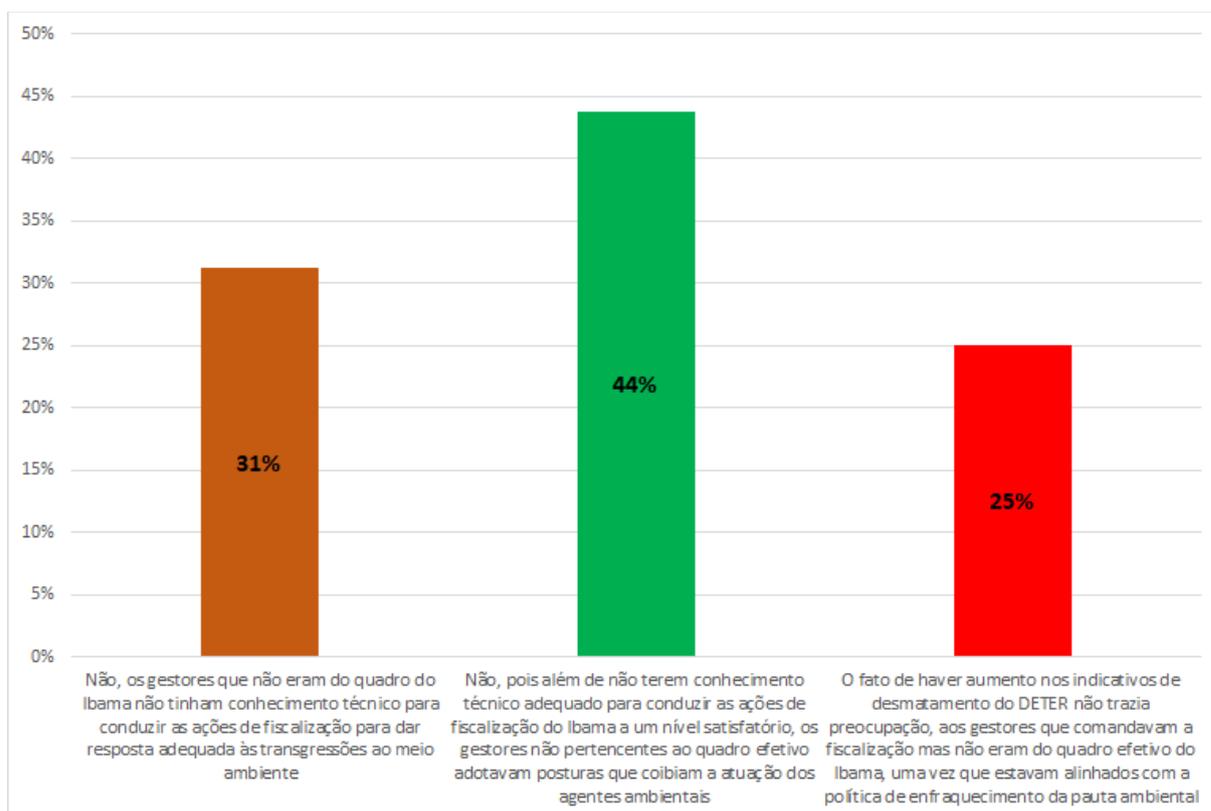


Figura 9: Avaliação da atuação dos gestores não pertencentes ao quadro do Ibama no comando da fiscalização.

Fonte: Autor (2024).

Essa percepção indica que os gestores nomeados para os cargos de comando da fiscalização do Ibama não tinham comprometimento em promover uma repressão intensificada dos ilícitos ambientais, pelo contrário, evitavam empregar esforços que transmitissem a mensagem de que o governo federal estaria sendo rígido com quem infringisse as normas de proteção do meio ambiente, tanto é que 25% do grupo visualizou que o aumento nos indicadores de desmatamento na Amazônia, apontados pelo DETER, não era um fator que trazia preocupação a tais

⁴⁴ Respostas indicadas à pergunta nº 4 do questionário estruturado aplicado na fiscalização, presente no esboço do Apêndice E.

gestores, ao ponto de lançarem um plano de ação diferenciado para conter a ampliação do desmate, por exemplo.

A consequência dessa postura somou para que a área suprimida na Amazônia Legal ultrapasse a marca dos 10.000 km², em razão da certeza transmitida de que não haveria fiscalização e nem repressão estatal contra os ilícitos. Ou seja, o Ibama como autarquia criada para exercer o poder de polícia ambiental em nível federal e o controle da qualidade ambiental (art. 2º da Lei 7.735/1989) passou a atuar como se não existissem essas atribuições na lei.

Essa situação evidencia uma modalidade de desmonte marcada pela violação da legalidade, que vai além da redução ou do enfraquecimento de determinado campo político apontado pela literatura (Bauer e Knill, 2014; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013; Neves, 2023; Pollex e Lenschow, 2020), que deveria sujeitar os atores responsáveis por tal tipo de atitude (governantes e gestores) a duras punições, posto que gerenciar ou administrar uma instituição pública, fazendo com que ela deixe de exercer as atribuições definidas em lei, configura uma forma de afronta que contribui à abolição da estrutura estatal, por aniquilar setores em que o papel do Estado é fundamental ao interesse coletivo e à própria existência do regime democrático.

Embora não se tenha conhecimento de um tipo penal específico para incriminar essa conduta, estabelecendo punições em modalidades distintas aos agentes públicos que incorrem nela, não é inoportuna a discussão a respeito de ser incorporado no ordenamento jurídico norma que contemple reprimenda para os casos em que as instituições públicas são moldadas para não funcionarem em consonância com a lei que as criou, considerando o que foi vivenciado pela área ambiental nos últimos anos.

A proposta de reprimenda não é impertinente, posto que além do desarranjo no trabalho da fiscalização, a atuação dos gestores do quadro externo do Ibama contribuiu de forma considerável para reduzir o julgamento das multas, atividade essencial para constituir as sanções administrativas e viabilizar a punição em decorrência da infração ao meio ambiente. Durante todo o ano de 2020 foram proferidas cerca de 5.522 decisões de autos de infrações, número bastante baixo, que equivale a cerca de 26% da média do que vinha sendo julgado nos anos

anteriores. Apesar de se tratar de um período diferenciado de emergência em saúde pública, o número de processos julgados diminuiu ainda mais nos dois anos seguintes, sendo de 3.387 em 2021 e de 3.187 em 2022⁴⁵.

A explicação para isso se deve em grande parte à atuação dos gestores (superintendentes estaduais e presidente do Ibama), que eram os únicos com incumbência de proferir o julgamento dos autos de infração. Essa incumbência, que foi estabelecida na Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 2/2020 tinha a finalidade de melhorar a sistemática do processo sancionador ambiental, colocando o maior número de servidores do corpo técnico para realizar instrução processual com robustez e de qualidade, a fim de assegurar mais eficiência na cobrança do débito, o que de certo modo contribuiria para simplificar o julgamento, justificando o menor número de autoridades julgadoras.

Contudo, esse menor número de julgadores e o fato de todos eles serem ocupantes de cargos comissionados acabou contribuindo para atrasar o julgamento das multas ambientais, em vez de haver um aumento das decisões expedidas de forma simplificada (já que o processo estava bem instruído), devido ao contexto em que a gestão governamental não tinha interesse em se destacar na repressão dos ilícitos ao meio ambiente e na penalização dos infratores.

Ao apurar a relação entre a diminuição no julgamento das multas com o fato de haver poucas autoridades julgadoras designadas para essa função, sendo elas ocupantes de cargos comissionados, o grupo de servidores do processo sancionador ambiental que respondeu o questionário apontou como motivo preponderante da redução não só o fato das autoridades julgadoras serem ocupantes de cargos de livre nomeação ou exoneração, mas também em razão de não possuírem capacidade técnica adequada para o exercício da função⁴⁶ (Figura 10):

⁴⁵ Conforme Figura 1 na Introdução.

⁴⁶ Respostas indicadas à pergunta nº 4 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

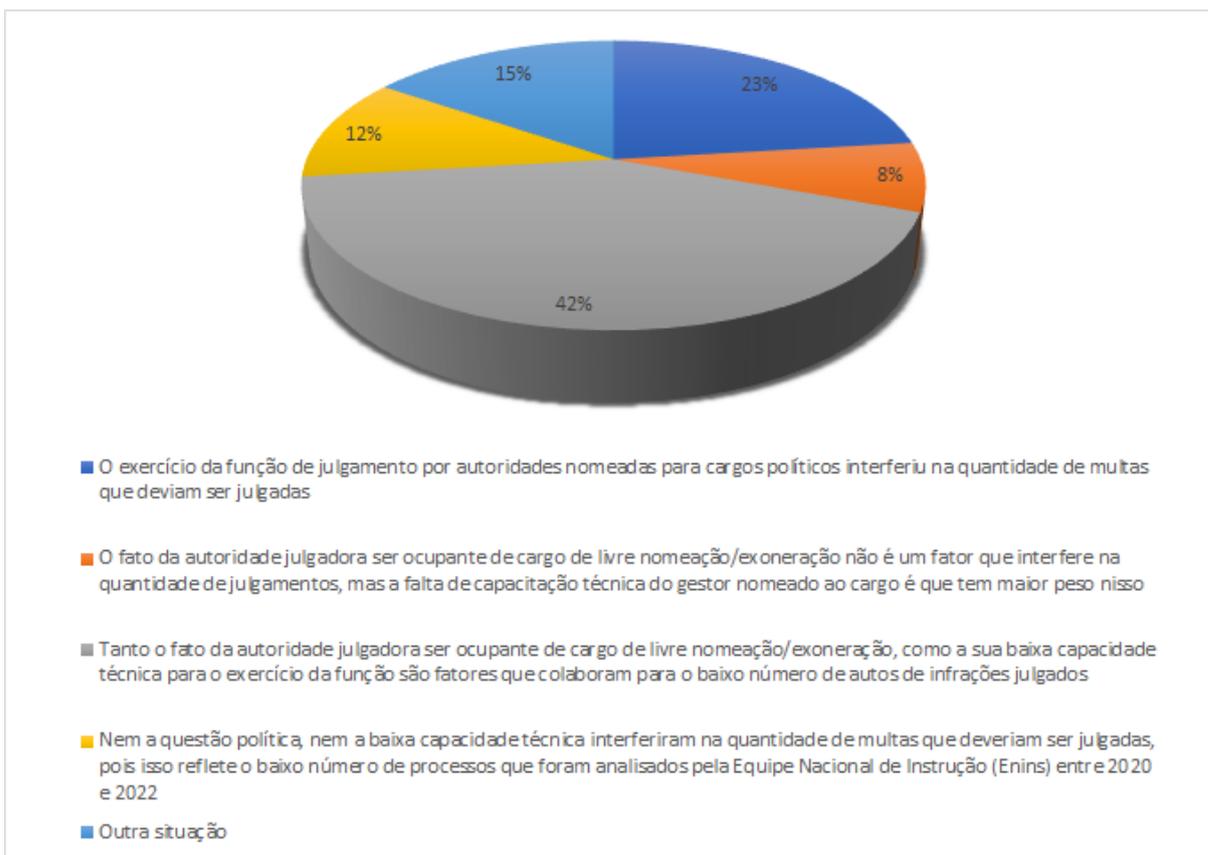


Figura 10: Relação entre a quantidade de julgamentos no período de 2020 a 2022 e o perfil das autoridades julgadoras.

Fonte: Autor (2024).

Como se percebe, a maior parte dos integrantes do processo sancionador entende que o fato da função de julgamento estar confiada aos gestores não pertencentes aos quadros da instituição acabou refletindo no baixo número de decisões expedidas para as multas ambientais entre 2020 e 2022, tendo em vista que esses gestores não estavam dispostos a desagradar a bancada política que os indicou, ou a contrariar as orientações de desmonte da área ambiental que provinham do governo federal.

Além disso, outro fator que teve peso na redução, segundo a opinião da maioria (42%), foi a baixa capacitação técnica em compreender a elaboração e os requisitos de uma decisão, considerando o que dispõe o ordenamento jurídico e os postulados da seara ambiental aplicados, que são fundamentais ao exercício da função de autoridade julgadora.

Cabe esclarecer que os 15% que assinalaram a opção outra situação, como influente na quantidade de julgamentos que cabia aos gestores de cargo

comissionado, na verdade enfatizaram a questão dos julgadores não serem do quadro efetivo da autarquia ambiental, de não possuírem a capacidade técnica almejada para o desempenho da função e pelo fato do grupo de servidores encarregados de realizar a instrução dos processos não ser em número equiparado aos que exercem a fiscalização e geram os autos de infração, posto que a menor quantidade aparece como um fator que limita o montante de processos aptos a serem julgados ou concluídos. Tais respostas acabam dialogando em parte com os 12% que assinalaram o baixo efetivo da ENINS, que não teria disponibilizado muitos processos para decisão, como justificativa para o baixo desempenho nos julgamentos entre 2020 e 2022.

A respeito da baixa capacitação técnica, o próprio TCU já havia confirmado que um dos fatores que pode ter concorrido ao baixo desempenho dos julgamentos foi o fato de vários cargos estratégicos do Ibama terem sido preenchidos por servidores que não atendiam aos requisitos estabelecidos no Decreto 9.727/2019, uma vez que não possuíam o perfil adequado ao cargo em relação a formação acadêmica e a experiência profissional (Brasil, 2024h), situação detectada na área da fiscalização ambiental e em diversas superintendências estaduais, conforme apurado em âmbito do TC 035.318/2020-1⁴⁷.

Observa-se que a auditoria do TCU revelou uma forma de desmonte da área ambiental concretizada pelo desarranjo proposital do processo sancionador, a partir da nomeação de gestores que não tinham formação acadêmica e experiência profissional esperados para o bom desempenho do cargo, violando diretrizes estabelecidas pelo próprio governo no Decreto 9.727/2019. Isso reflete uma estratégia de marginalizar a burocracia estatal, a fim de induzir a instabilidade institucional e comprometer a continuidade de programas governamentais voltados a proporcionar maior repressão dos ilícitos ambientais (Pereira *et al.*, 2024).

Nesse tipo de cenário, não há como esperar bom resultado em matéria de quantidade de decisões e de medidas diferenciadas para somar positivamente à proteção ambiental.

⁴⁷ Processo do TCU onde foi julgado o caso, com a expedição do Acórdão 1.393/2022 – Plenário.

Em outra auditoria realizada no processo sancionador ambiental, na etapa pós-fiscalização (TC 038.685/2021-3), o TCU constatou que em 2020 44% das superintendências do Ibama julgaram 20% a menos do montante total de processos instaurados, sendo que as superintendências da Bahia e do Piauí julgaram 14 processos cada uma, ao longo de todo aquele ano⁴⁸ – número que ilustra uma situação desviante ou atípica, merecedora de investigação aprofundada.

De um modo geral, as principais incongruências das autoridades julgadoras de cargo comissionado, com relação a atribuição de julgar autos de infração, foi o longo tempo para julgar o processo e a omissão em expedir o julgamento processual⁴⁹, segundo posição da maior parte do grupo de servidores que respondeu o questionário em âmbito do processo sancionador (Figura 11):

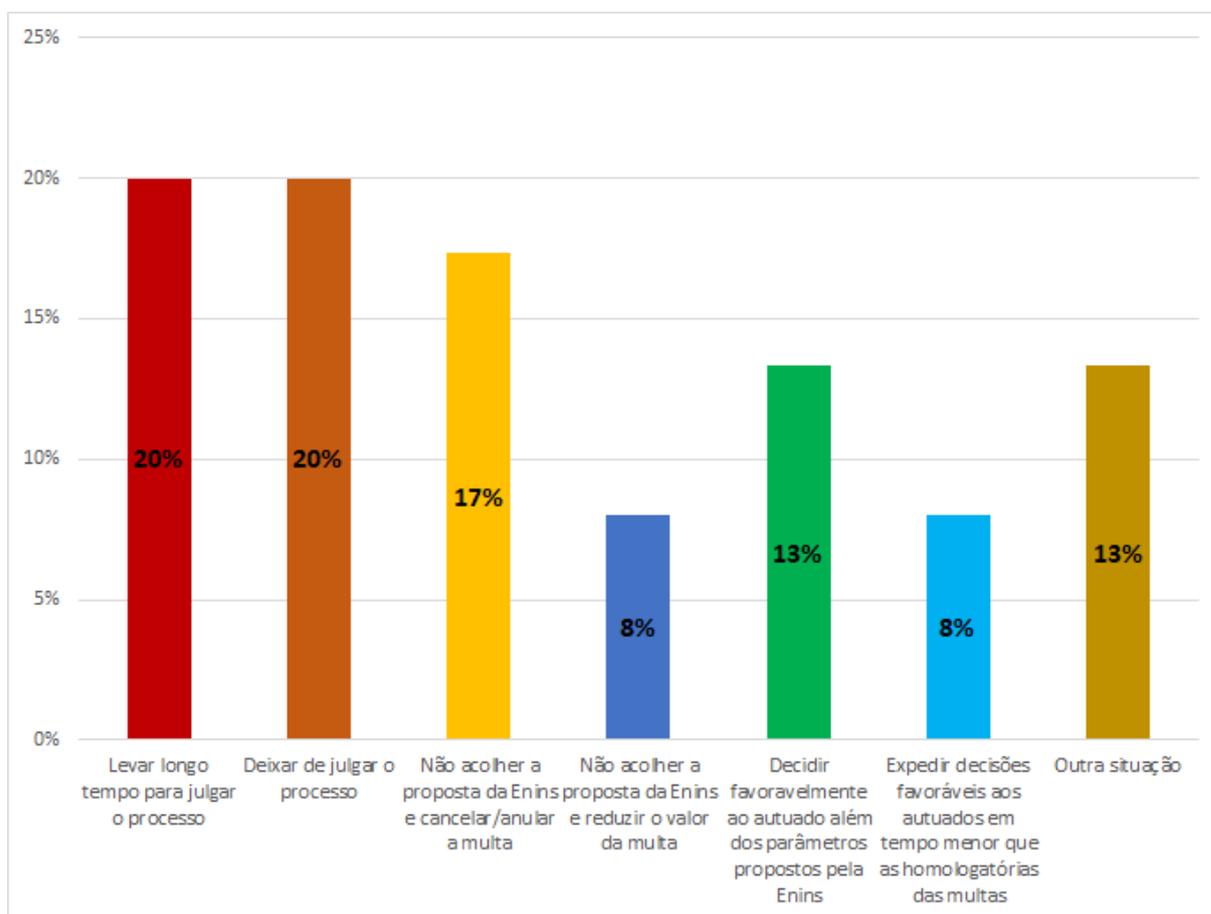


Figura 11: Principais ações praticadas pelas autoridades julgadoras, entre 2020 e 2022, que repercutiram de forma negativa no processo sancionador ambiental.

Fonte: Autor (2024).

⁴⁸ Informações destacadas no item 184 do Acórdão TCU 1.973/2022-Plenário.

⁴⁹ Respostas indicadas à pergunta nº 5 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

Como se percebe, a maior frequência de apontamentos (20%) foi para condutas que impactam no número das multas julgadas e vão refletir no baixo desempenho do processo sancionador. Ao se levar muito tempo para julgar um processo, além daquela multa não entrar na estatística dos casos julgados no mês ou no ano, deixa-se de promover a cobrança da sanção ambiental com celeridade, transmitindo-se uma mensagem de impunidade em relação a imposição da responsabilidade administrativa.

Por seu turno, não julgar o processo quando este se encontra apto para ser decidido, é algo que impacta negativamente o exercício do poder de polícia ambiental em sua dimensão repressiva, já que nenhuma sanção será imposta a quem transgrediu as normas que tutelam o meio ambiente. Essa situação se agrava quando a omissão em proferir o julgamento se estende por longo tempo, ao ponto de levar a multa à prescrição, fazendo com que a penalidade que deveria ser aplicada seja extinta por inércia da administração pública.

Portanto, a postura protelatória ou omissiva do gestor com incumbência de julgar os autos de infração, por conta de alinhamento com determinada política de desmantelamento, é extremamente nociva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à manutenção de um estado de qualidade ambiental, por se deixar de aplicar uma das modalidades de responsabilidade constitucional (art. 225, § 3º, da Constituição) para assegurar a sadia qualidade de vida e a viabilidade ambiental às presentes e futuras gerações.

Outro fator que teve bastante destaque (17% dos apontamentos) e que também traz considerável prejuízo à questão ambiental reside no fato do gestor julgar o processo, mas expedir o julgamento em desacordo com a proposta da equipe de instrução e promover o cancelamento ou a anulação da multa. Embora não se trate de um prejuízo decorrente de inércia ou omissão, nessa hipótese a decisão acaba tendo o condão de deslegitimar o trabalho do corpo técnico da instituição, quando a anulação da multa é lastreada em orientação que destoa dos entendimentos consolidados na instituição ou no ordenamento jurídico, como no caso de seguir a linha do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, por exemplo.

Nesse tipo de situação, a proatividade da autoridade julgadora em expedir muitas decisões acaba sendo negativa porque na realidade ela está seguindo orientações de desmonte do processo sancionador, de modo que cada julgamento expedido é destinado a anular o auto de infração. Não está se fazendo crítica à impossibilidade da multa ambiental ser anulada, mas aos fundamentos usados para a sua anulação, que muitas vezes são equivocados/distorcidos do ponto de vista jurídico e destinados a despenalizar as infrações contra o meio ambiente, colocando-o em situação precária.

A título de exemplo, menciona-se o caso tratado em âmbito do processo 02014.000219/2009-21, que foi inaugurado a partir da lavratura de uma autuação no valor de R\$ 11.140.000,00, por impedir a regeneração natural da vegetação nativa em área de reserva legal⁵⁰. Durante a instrução do feito, apurou-se que o autuado era reincidente em infrações ambientais, sendo emitido relatório final para manter a autuação e aplicar multa em dobro. Tomando ciência desse expediente, o autuado apresentou requerimento de reconhecimento da prescrição. Quando o processo foi submetido à autoridade julgadora para julgamento, esta determinou a confecção de outro relatório circunstanciado, recomendando que fosse contemplado o exame prescricional do feito. A nova análise aferiu que alguns atos de impulsionamento do processo não poderiam ser computados como válidos para interromper a prescrição, o que revelaria que a pasta ficou paralisada por mais de 3 anos, incidindo a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, situação que foi considerada para a autoridade julgadora decretar a extinção da punibilidade da multa.

Cabe registrar que o último relatório circunstanciado foi elaborado quando estava vigente o Despacho nº 11996516/2022-GABIN, que havia sido expedido pela presidência do Ibama com efeito vinculante. Conforme foi registrado no capítulo 3.2.2.4, esse despacho revogou dispositivos da OJN 06/2009/PFE/IBAMA que contemplavam situações que eram consideradas como atos válidos para interromper a prescrição intercorrente (itens 70-77 e 115-117). Assim, é muito provável que o expediente da presidência do Ibama tenha sido considerado na elaboração do relatório que resultou na extinção de uma multa de valor superior a 11 milhões de

⁵⁰ Diz respeito ao auto de infração do Ibama de nº 566996/D.

reais, apontando causa que não havia sido detectada na primeira análise, que serviu para lastrear a decisão do gestor reconhecendo a prescrição do feito.

O cancelamento da multa do processo 02014.000219/2009-21 é um típico exemplo de que a desestruturação do processo sancionador ambiental do Ibama se deu de forma complexa, sendo operacionalizada por mais de uma frente de desmonte da área. No caso apresentado, isso fica evidente a partir da expedição de um ato orientativo/regulamentar do comando institucional (Despacho nº 11996516/2022-GABIN), que se somou com a atuação do gestor de cargo comissionado (alinhado com a agenda de desmantelamento do governo federal), no exercício da função de autoridade julgadora.

Outras ações praticadas pelas autoridades julgadoras, que tiveram repercussão negativa no processo sancionador segundo a figura 11, foram a expedição de decisões favoráveis ao autuado, fora dos parâmetros delimitados pela equipe de instrução ou em desacordo com a proposta de decisão (13% dos apontamentos). Essas situações normalmente eram voltadas a promover a devolução de bens apreendidos, em vez de determinar o perdimento ou a destruição dos equipamentos empregados nas infrações ambientais. As decisões nesse sentido normalmente contavam com certo “apoio moral por parte do presidente da República”, nas diversas falas proferidas em que criticava as ações dos agentes ambientais que inutilizavam bens nas operações, colocando-os como vilões da sociedade e do desenvolvimento do país⁵¹.

Trata-se de outra situação em que era melhor o gestor não proferir a decisão, dado a mensagem de desqualificação do trabalho de repressão aos ilícitos que era transmitida. Mais uma vez, a crítica não reside na decisão que promove a devolução do bem apreendido ou deixa de decretar o seu perdimento, mas na fundamentação que era utilizada e pelos outros eventos do contexto governamental que levavam ao descrédito do processo sancionador.

Em muitos julgados, a decisão administrativa se pautava no fato do veículo ou equipamento não ter destinação exclusiva à prática de infrações ambientais, o que

⁵¹ Conforme Respostas apresentadas à opção “outra” da pergunta nº 5, referente ao questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental - vide esboço no Apêndice D.

motivava a devolução dos bens aos proprietários. Algumas decisões judiciais também seguiam essa linha.

Por seu turno, a situação foi enfrentada e pacificada pelo STJ em fevereiro de 2021, no bojo de julgamento de um recurso especial em precedente qualificado, que serve de referência aos demais órgãos do poder Judiciário e até para a administração pública (tema repetitivo nº 1036), onde a Seção encarregada de apreciar questões de direito público firmou a seguinte tese jurisprudencial: "a apreensão do instrumento utilizado na infração ambiental, fundada na atual redação do § 4º do art. 25 da Lei 9.605/1998, independe do uso específico, exclusivo ou habitual para a empreitada infracional"⁵². Esse posicionamento trouxe maior lastro ao enfrentamento das apreensões e decretação do perdimento dos bens apreendidos pelo Ibama, razão pela qual não foram apontadas muitas situações incongruentes em relação à destinação dos bens apreendidos.

Os últimos dois fatores incoerentes, detectados na atuação das autoridades julgadoras, foram a redução do valor da multa em desacordo com a proposta técnica apresentada pela equipe de instrução, ou a expedição de julgamentos favoráveis ao atuado em tempo mais célere que os destinamos a manter ou confirmar o valor da sanção. Embora se trate de dois eventos de menor frequência, no geral todas as ações reportadas apontam para uma falta de confiabilidade nas autoridades julgadoras, no que concerne à aplicação da sanção ambiental, uma vez que isso ocorre justamente com o julgamento do auto de infração, momento em que se pode dizer que a multa foi confirmada/aplicada.

Nesse tipo de cenário, surge o temor de ver muito trabalho de responsabilização ambiental ser desfeito, ou perdido, em razão da postura do julgador. Uma alternativa para não piorar o quadro seria não submeter muitos processos a julgamento, a fim de evitar a sucumbência das multas. Entretanto, questionando o grupo de servidores que atua com o processo sancionador, a

⁵² STJ. REsp nº 1814944/RN (2019/0141716-5). Tema Repetitivo 1036. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgado em 10/02/2021. DJe 24/02/2021.

maioria informou que essa estratégia não foi colocada em prática, mas admitiu que ela seria plenamente pertinente ao contexto enfrentado⁵³ (Figura 12):

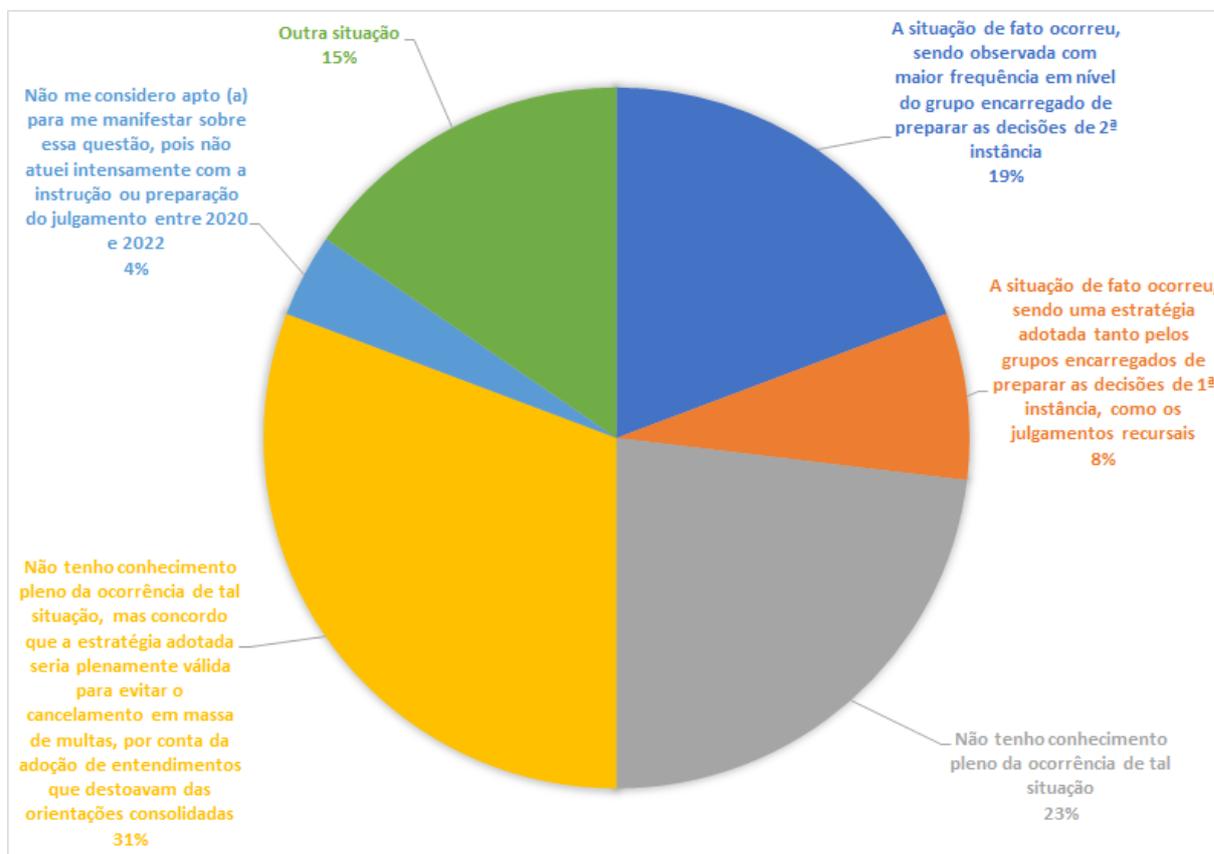


Figura 12: Aferição de eventual estratégia em não submeter muitos processos a julgamento para evitar o cancelamento de multas.

Fonte: Autor (2024).

Sobre essa questão, percebe-se que mais da metade dos servidores registrou não ter conhecimento da estratégia, embora um grupo um pouco maior (31%) tenha admitido que ela seria uma boa opção para enfrentamento das ações de desmonte da área ambiental, principalmente no concerne à expectativa de retrabalho para revisar em autotutela administrativa grande número de autuações canceladas pela aplicação de entendimentos que destoavam das orientações consolidadas da instituição.

No grupo dos 15% que assinalou a opção “outra situação” foi registrado que haveria a possibilidade da estratégia de não submissão de muitos processos a

⁵³ Respostas indicadas à pergunta nº 6 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

juízo ter sido implementada de forma isolada, sem haver um diálogo entre os servidores da área de instrução a esse respeito. Trata-se de um registro com coerência, que de certo modo pode explicar os 8 e 19% que assinalaram as alternativas indicativas de que a situação teria ocorrido com maior ou menor grau nas duas instâncias de julgamento do processo sancionador.

De todo modo, a atuação das autoridades julgadoras do Ibama no período de 2020 a 2022 traz à reflexão a importância de cargos ou funções estratégicas da instituição serem ocupadas de forma restrita por servidores de carreira, ou terem um critério de seleção bastante rígido para a nomeação do gestor (de preferência por mandato para o exercício da função, por exemplo). Seria uma necessidade de buscar alternativas para reduzir atuações irregulares, o favorecimento do interesse privado e as políticas de enfraquecimento de funções essenciais da instituição.

Isso porque o Ibama possui muitas áreas estratégicas que geram e manuseiam informações sensíveis, que podem afetar o interesse coletivo em menor ou maior grau, influenciar o desempenho da administração pública ou mesmo causar prejuízo ao erário ou ao indivíduo.

Essa situação foi abordada na dinâmica do grupo focal virtual, realizada com servidores que atuam com o processo sancionador, onde alguns participantes apontaram que em algumas superintendências estaduais foram nomeados advogados que atuavam defendendo pessoas multadas pelo Ibama, para comandar a pasta. Esses profissionais nem sempre ingressam na instituição com uma visão colaborativa, mas almejando obter o máximo conhecimento possível sobre seu funcionamento, a fim de contribuir com a atividade que exercem antes da função pública. Mesmo que não permaneçam muito tempo na gestão, acabam tendo contato com informação privilegiada e diferenciada, se inteirando das potencialidades e fragilidades institucionais, o que permite que quando saírem tenham vantagens maiores na defesa dos interesses dos clientes e até mesmo em relação à concorrência com outros profissionais.

Por seu turno, no referido grupo focal foi mencionado o caso de um causídico que voltou a advogar em defesa de autuados pelo Ibama, pouco tempo depois de deixar o cargo de superintendente que ocupava, exercendo o labor em âmbito da mesma superintendência que outrora comandava. O interessante nessa questão é

que o defensor dos infratores conhecia mais a fundo a dinâmica do processo sancionador e seus pontos frágeis, passando a advogar em cima dessas questões, que ele próprio teve contato quando era gestor, encarregado de buscar soluções em prol da instituição. Nesse contexto, será que a atuação do profissional não poderia comprometer o interesse coletivo ou mesmo influenciar de forma imprópria a atuação da administração pública?

Olhando pelo conflito de interesses, talvez a conduta narrada se amolde em uma das hipóteses de conflito após o exercício do cargo público, previstas na Lei 12.813/2013. Embora o superintendente não seja um ocupante de cargo de direção e assessoramento superior de nível 5 ou 6, que tem o dever expresso de observar as diretrizes do conflito de interesse da referida lei, já que seu cargo é de nível 4, esse gestor se enquadraria na hipótese de quem tem acesso à informação privilegiada na administração pública, capaz de lhe trazer vantagem econômica – art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.813/2013 (Brasil, 2024e).

De todo modo, parece que a legislação de ética não é suficiente para barrar o exercício de atividades em âmbito da mesma circunscrição ou entidade da administração pública que o cidadão ocupou cargo estratégico ou teve envolvimento com informação privilegiada, necessitando haver alterações mais amplas nas normas da seara ambiental em geral, com vistas a fortalecer a política nacional do meio ambiente e as diretrizes de ocupação dos cargos nessa área, como forma de eliminar o cenário e a cultura da instituição ser moldada para sempre ter que atuar de forma limitada, ou mesmo com certa “roupagem de fracasso”, que não consegue imprimir dissuasão.

Em outras áreas existem critérios mais rígidos disciplinando essa questão. Por exemplo, a Constituição proíbe o juiz de advogar no juízo ou tribunal da qual se afastou (art. 95, V), antes de decorrido um período de 3 anos da aposentadoria ou afastamento (Brasil, 2023a). Outro contraponto a se considerar é que a própria Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entende que a incompatibilidade decorrente do exercício de cargo ou função que direta ou indiretamente seja vinculado a atividade policial de qualquer natureza (art. 28, V, da Lei 8.906/1994) se justifica pela necessidade de coibir a concorrência desleal na advocacia, pela angariação de clientes com maior facilidade por quem se acha investido na função policial, bem

como para “impedir o tráfico de influência, a exploração de prestígio ou o abuso de poder”, como registrou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023).

Ou seja, as próprias instituições de âmbito judicial possuem diretrizes rígidas para coibir influências e privilégios por quem um dia assumiu cargo ou função relevante nessas áreas, não admitindo que se tire vantagens ou se promova concorrência em desacordo com a lei e princípios éticos.

As diretrizes de incompatibilidade tratadas pela OAB, especialmente as que amparam o disposto no art. 28, V, da Lei 8.906/1994 (Brasil, 2024c), assim como as restrições para o juiz aposentado advogar em âmbito do juízo ou tribunal do qual se aposentou servem de parâmetro para a vedação do exercício de cargos comissionados no Ibama por advogados em geral e especialmente os que atuam na área ambiental, uma vez que tal situação implicaria em ofensa ao princípio da moralidade que orienta a atuação da administração pública, além da repercussão no campo ético. Vale lembrar que oficiais da polícia ou das forças armadas (nos termos da Lei 6.880/1980), mesmo que condenados por transgressões criminais ou disciplinares, não ficam em celas ou estabelecimentos prisionais comuns, ante ao risco de vida inerente ao exercício da profissão.

Assim, não há nenhuma impertinência em vedar que determinados profissionais ou atores sociais ocupem cargos estratégicos em âmbito do Ibama, como forma de se prezar que a instituição funcione em harmonia com os preceitos e diretrizes estabelecidos em lei para cumprir fielmente a sua missão, evitando (ou minimizando) os efeitos nocivos de desmontes por parte de governantes ou de gestores descomprometidos com a área ambiental.

O descompromisso com a área ambiental não ficou restrito à ocupação de cargos estratégicos, mas pôde ser visto nas intervenções no arranjo interinstitucional e na manipulação das ferramentas voltadas ao combate dos ilícitos ao meio ambiente, como decorrência da operacionalização das medidas de desmonte nos diversos setores que contribuem ao exercício repressivo do poder de polícia ambiental do Ibama.

3.4 Interferências de ordem interinstitucionais e nas ferramentas de repressão dos ilícitos ambientais

Como registrado no capítulo anterior, a desestruturação do processo sancionador ambiental do Ibama, que levou ao baixo resultado de desempenho no exercício do poder de polícia ambiental entre 2020 e 2022, se deu de forma complexa, sendo operacionalizada em mais de uma frente de desmonte para que a desestruturação fosse possível. Uma dessas frentes estaria ligada ao campo interinstitucional, conforme apontado na dinâmica com o grupo focal virtual realizado com integrantes do processo sancionador. A outra diz respeito ao enfraquecimento das ferramentas que auxiliam na repressão dos ilícitos durante a fiscalização, aferida na pesquisa documental e reforçada pela resposta ao questionário aplicado nos servidores da fiscalização.

Em relação aos aspectos de ordem interinstitucional, foi apontado que o estabelecimento de uma norma para regulamentar conjuntamente o processo sancionador ambiental do Ibama e do ICMBio (Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 2/2020) não trouxe bom resultado para as duas instituições, mas acabou contribuindo para tornar o trabalho burocrático delas mais moroso, o que teria colaborado ao baixo número de constituição de sanções ambientais.

De fato, essa regulamentação conjunta era um caminho inevitável naquele período governamental, uma vez que a redação do art. 98-A (caput e parágrafo 3º), trazida pelo Decreto 9.760/2019 ao Decreto 6.514/2008, previa expressamente que a audiência de conciliação deveria ser conduzida por no mínimo um servidor de cada uma das autarquias ambientais federais. Como essa etapa foi incluída no fluxo do processo sancionador, não faria sentido criar uma norma conjunta para as duas autarquias ambientais disciplinando apenas ela e deixar de fora outras etapas que compõem o rito sancionatório.

O requisito de haver dois servidores no núcleo de conciliação de autarquias distintas tornou-se questionável em razão do quadro de servidores das instituições ser limitado, o que gerava dificuldade em algumas ocasiões de se contar com integrantes das duas autarquias para realizar audiências, já que a maioria deles não tinha dedicação exclusiva a essa atividade, mas uma série de outras funções e atribuições que também pesavam como limitador de participação nas audiências.

Por sua vez, nota-se que haveria maior fluidez com a dinâmica das audiências conduzidas e organizadas por integrantes do mesmo órgão ambiental, o que minimizaria impasses relacionados com a agenda e compromissos distintos dos servidores das duas autarquias ambientais – situação que foi colocada em prática a partir de 24/05/2022, com o advento do Decreto 11.080. Entretanto, à luz do art. 6º, IV, da Lei 6.938/1981, Ibama e ICMBio são responsáveis pela execução da política nacional de meio ambiente em nível federal, fator que comunga favoravelmente ao estabelecimento de procedimentos comuns para as duas instituições.

Apesar desse fator, Ibama e ICMBio possuem culturas institucionais distintas e campos de atuação específicos, embora tenham que exercer o poder de polícia ambiental em nível federal. No aspecto da distinção é que poderiam surgir dificuldades em estabelecer rotinas e regulamentações unificadas as duas instituições, o que levaria a um menor desempenho no cumprimento de suas atribuições, em vez de trazer maior ganho à área ambiental, como uma consequência do desconhecimento das peculiaridades institucionais ou da desconsideração dos possíveis impactos que uma unificação mal planejada poderia trazer ao processo sancionador.

A título de exemplo, foi apontado pelo grupo focal virtual⁵⁴ que uma das razões para a criação do ICMBio foi a especialidade no trabalho protetivo e de gestão das unidades de conservação, que se diferenciava da fiscalização em geral, o que favoreceu a criação de uma autarquia ambiental específica para esse tipo de espaço em nível federal. Então, uma tentativa de unificar as atribuições dos dois entes ambientais mencionados poderia desfavorecer o exercício do poder de polícia ambiental de ambos. Questionando os servidores do processo sancionador a respeito da finalidade desse desfavorecimento, a maior parte do grupo não o entendeu como uma medida de desmonte da área⁵⁵ (Figura 13):

⁵⁴ Grupo realizado com os servidores que atuam com o processo sancionador ambiental do Ibama.

⁵⁵ Respostas indicadas à pergunta nº 7 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

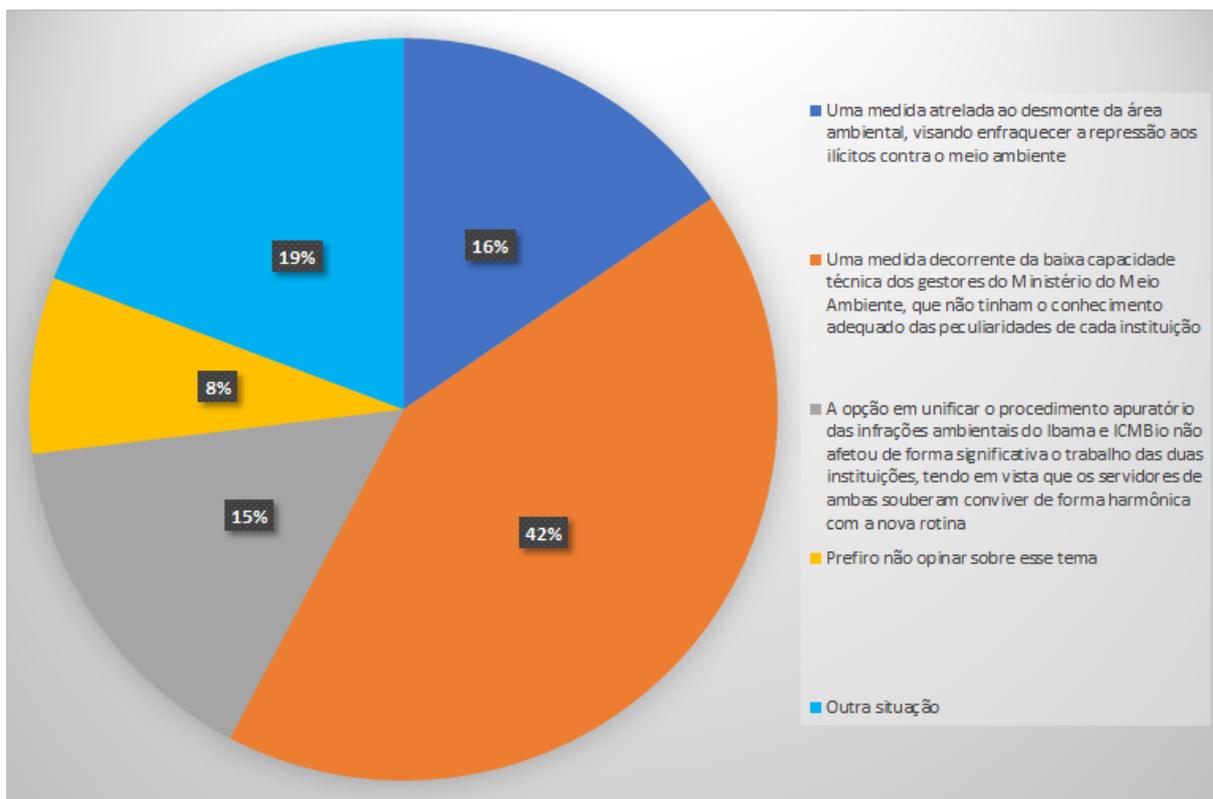


Figura 13: Percepção a respeito do estabelecimento de um regramento único para o processo sancionador ambiental do Ibama e do ICMBio.

Fonte: Autor (2024).

Como se percebe, 42% das respostas foram no sentido de que o estabelecimento de um regramento único para o processo sancionador ambiental do Ibama e do ICMBio seria reflexo da baixa capacidade técnica dos gestores do alto escalão do MMA, que não tinham compreensão das peculiaridades de cada instituição no exercício do poder de polícia ambiental, contrariando posição apontada pelo grupo focal (16%), que visualizava a unificação dos procedimentos de repressão dos ilícitos contra o meio ambiente como voltada ao desmonte da área ambiental.

Apesar da maior parte dos integrantes do processo sancionador ambiental do Ibama não ter indicado resposta que vai na linha apontada pelo grupo focal, a posição de maior percentual dialoga com o achado do TCU exarado em âmbito do processo TC 035.318/2020-1, que havia detectado desatendimento do Decreto 9.727/2019, no que diz respeito a formação acadêmica e a experiência profissional para ocupar cargos estratégicos na instituição. Embora a matéria que levou à indagação da figura 13 esteja associada a Instrução Normativa Conjunta MMA-

Ibama-ICMBio nº 2/2020, que foi idealizada e elaborada sob coordenação do MMA, é perfeitamente possível associar o resultado da auditoria no Ibama a situação do MMA, como consequência para propor um regramento unificando procedimentos de órgãos distintos, que é questionável do ponto de vista técnico e político, já que os contextos dos fatos (autoria e norma conjunta) são os mesmos, o que de todo modo vem a ser prejudicial ao processo sancionador, como um desmonte operacionalizado pelo perfil inadequado do gestor ocupante do cargo de direção e assessoramento superior.

Por seu turno, excetuando o grupo que preferiu não opinar sobre a questão (8%), as demais posições se pautaram na ausência de impacto negativo em estabelecer um único regramento para o processo sancionador do Ibama e do ICMBio (15%), considerando que os servidores das duas instituições receberam o mesmo treinamento e souberam atuar buscando a harmonia, sendo que as respostas que apontaram a opção “outra situação” (19%) não visualizaram a unificação procedimental com primazia negativa, mas como uma experiência oportuna para o aprendizado, inclusive tendo referência de situações para serem aproveitadas como boas práticas⁵⁶.

De todo modo, ainda que se possa extrair pontos positivos de um regulamento único para duas autarquias ambientais que possuem culturas de atuação distintas, é prudente que ocorra um planejamento, avaliação e debate amplo entre os atores envolvidos, para manter a eficiência/solidez do poder de polícia ambiental de ambas as instituições, em vez de fazer experiências relativamente aleatórias, partindo do pressuposto de que o modelo anterior (ou vigente) estaria equivocado, o que pode refletir em desempenho aquém daquele regulamentado por regramento próprio/específico.

Com relação ao enfraquecimento das ferramentas voltadas a auxiliar na repressão dos ilícitos durante a etapa de fiscalização, observou-se que em determinado período da história do Ibama houve paralisação de um importante canal para receber comunicados de crimes ambientais: o Linha Verde. Trata-se de uma via em que as pessoas dispunham de um número de ligação gratuita (0800 61

⁵⁶ Parte das respostas apresentadas à pergunta nº 7 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

8080), que era fundamental para a fiscalização tomar conhecimento de infrações ambientais em curso e na maioria das vezes conseguir chegar no local e impedir a continuidade do desmatamento, ou apreender todos os maquinários envolvidos no ilícito, por exemplo.

Assim, o Linha Verde sempre foi uma fonte fundamental de informações à fiscalização, por meio da qual a sociedade colaborava com o Ibama na repressão às transgressões contra o meio ambiente, já que havia a possibilidade de reportar situações de forma anônima. Por meio dele, muita materialidade e autoria de infrações ambientais eram descobertos com menor desgaste, o que contribuía para o êxito na constituição das sanções. Além disso, por esse canal chegavam grande variedade de comunicados de infrações ambientais, onde muitos delas eram da atribuição dos demais entes do Sisnama, que o Ibama as encaminhava para atendimento.

Por sua vez, chamou a atenção o fato de em junho de 2023 a unidade de Ouvidoria do Ibama emitir comunicado a todos os servidores informando que o Linha Verde voltaria a operar após a celebração do contrato administrativo nº 5/2023⁵⁷. Isso revelou que o referido canal deixou de funcionar por um determinado período, motivando investigação para saber quanto tempo a fiscalização deixou de ser nutrida com informações importantes para combater as infrações ambientais. Almejando esclarecer essa situação, foi elaborada pergunta específica no questionário aplicado nos servidores da fiscalização, que apontaram as seguintes razões⁵⁸ para tal evento (Figura 14):

⁵⁷ Conforme arquivo Sei 16090301, presente no processo Ibama nº 02001.021435/2023-16.

⁵⁸ Respostas indicadas à pergunta nº 8 do questionário estruturado aplicado nos servidores da fiscalização ambiental, presente no esboço do Apêndice E.

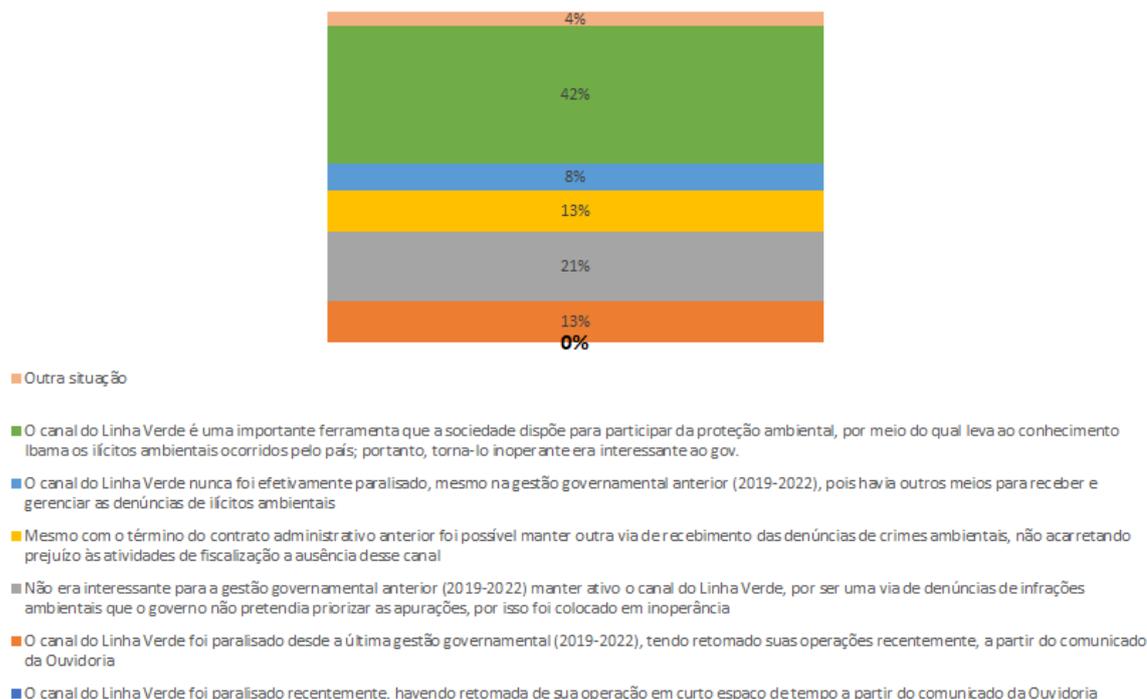


Figura 14: Período em que ocorreu paralisação do canal Linha Verde e possíveis razões.

Fonte: Autor (2024).

Nota-se em relação ao ponto questionado que todos os servidores que responderam ao questionário foram unânimes em apontar que a paralisação do Canal Linha verde não ocorreu em período recente (em 2023), mas a inoperância dessa via já vinha desde a gestão governamental anterior (2019-2022), como foi registrado por 13% dos participantes.

Isso revela que a fiscalização ficou longo tempo desabastecida com informações importantes que auxiliam no combate das infrações ambientais. Outro ponto que se extrai é que a gestão governamental anterior era desinteressada em ter uma via ativa para trazer informações constantes dos ilícitos ao meio ambiente, o que colocaria o governo numa posição constrangedora perante a sociedade e o cenário internacional, por ter número elevado de comunicações de crimes ambientais sem tomar providência.

Por isso, preferiu se omitir em manter operando um canal que era voltado a levar ao Ibama o conhecimento de infrações ambientais de várias modalidades que ocorrem pelo país, para passar à sociedade uma falsa mensagem de que não haveria muitas transgressões contra o meio ambiente para serem combatidas. Com

isso, implementou o desmonte de uma importante ferramenta da fiscalização ambiental por meio de corte (Bauer e Knill, 2014; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013; Neves, 2023), trazendo consequência à redução das multas lavradas e ao aumento do desmatamento na Amazônia.

Essa postura governamental vai ao encontro da resposta indicada por 21% dos agentes ambientais que responderam o questionário, posto que o governo não pretendia priorizar a apuração das infrações ambientais, já que a gestão de 2019-2022 era expressamente contrária a atuação da fiscalização do Ibama. Isso reflete também a posição dos 42% que visualizam o Linha Verde como um importante canal para se ter conhecimento dos ilícitos ao meio ambiente, situação que ao ser conhecida pelo governo motivou a inoperância da via disponível à sociedade para colaborar com a proteção ambiental.

A menor parte dos participantes (8%) registrou que na prática a sistemática do Linha Verde nunca foi paralisada, pelo fato de haver outros meios disponíveis para o recebimento de denúncias sobre infrações ambientais. Entretanto, os demais meios são muito mais limitados que o Linha Verde, pois se referem às comunicações dos ilícitos efetuadas de modo presencial, quando o usuário se desloca a uma unidade do Ibama para comunicar algum crime contra o meio ambiente, ou enviando correspondência eletrônica (e-mail) a uma unidade administrativa da fiscalização, onde nessa via há o risco dos comunicados passarem pelo crivo da oportunidade e conveniência dos gestores que não eram do quadro da autarquia, ou ficarem sujeitas a uma maior morosidade no tratamento e encaminhamento devido às rotinas burocráticas.

Assim, não é coerente afirmar que a ausência de um canal específico para o recebimento e gerenciamento das comunicações de infrações ambientais não tenha repercutido de forma negativa na produtividade da fiscalização, pois as outras vias disponíveis para registrar os comunicados de ilícitos ao meio ambiente não tinham o mesmo fluxo do Linha Verde, até onde se tem conhecimento. Com isso, estaria contrariada a posição dos 13% que apontaram a ausência de prejuízo às atividades da fiscalização – talvez em alguma realidade isolada isso proceda, conforme a organização da unidade descentralizada de fiscalização.

Com menos informações das situações que poderiam culminar na lavratura de uma multa ambiental, ficou mais fácil para o gestor controlar a força de trabalho da fiscalização, direcionando os agentes para alvos que não necessariamente iriam trazer algum incômodo ao governo, ou que tinham maior pertinência com as atribuições do Ibama⁵⁹. A combinação desses dois fatores (inoperância do Linha Verde e comando da fiscalização por gestores ligados ao governo) favoreceu o baixo desempenho na lavratura de autuações, em relação ao que vinha sendo aplicado nos anos anteriores.

Outro fator que veio a somar com o baixo desempenho das sanções, que foi bem aproveitado pelos gestores da alta administração do Ibama e pelo próprio governo federal, está relacionado com a quantidade de servidores e suas atribuições no processo sancionador ambiental e na fiscalização.

3.5 A situação dos servidores do processo sancionador e da fiscalização ambiental

O quadro de servidores do Ibama foi diminuindo paulatinamente ao longo dos últimos anos, em virtude da vacância e aposentadoria de grande contingente da força de trabalho que se encontra na instituição desde a sua criação como autarquia, em 1989, ao ponto de acumular 2.928 cargos vagos em 2021⁶⁰. Trata-se de um quadro bastante crítico, já que o estudo realizado para pleitear um concurso público destinado a repor o pessoal apontava que 579 servidores se encontravam em abono de permanência, ou seja, aptos a se aposentar, sendo apontado ainda que em 2022 o Ibama contaria com 50% a menos da sua lotação necessária, em que o efetivo estimado seria de 2.169 servidores, quando a instituição deveria contar com 4.910 integrantes em seu corpo efetivo⁶¹.

⁵⁹ Posição registrada nas respostas apresentadas à pergunta nº 7, do esboço do questionário estruturado aplicado na fiscalização, presente no Apêndice E.

⁶⁰ Quantidade levantada em âmbito da Nota Técnica nº 16/2021/SECAR/CODEP/CGGP/DIPLAN (arquivo Sei 9543452), elaborada em meio de 2021 para justificar a necessidade de realização de concurso para o Ibama e pleitear autorização junto ao Ministério da Economia para realizar o certame. Processo Ibama nº 02001.005446/2021-89.

⁶¹ Conforme Nota Técnica nº 16/2021/SECAR/CODEP/CGGP/DIPLAN, itens 4.10 a 4.15

Esse cenário apontava a existência de um problema estrutural [que ainda não foi sanado], que impacta o desempenho de todas as atividades institucionais, uma vez que em 2023 o TCU aferiu que a quantidade de servidores na autarquia correspondia a 49,71% do autorizado em lei⁶². Por conseguinte, o processo sancionador ambiental e a fiscalização estão dentre as áreas afetadas pela questão de pessoal, o que traz reflexo ao exercício repressivo do poder de polícia ambiental.

Para tentar solucionar o problema do baixo efetivo, foi remetido em junho de 2021 ao MMA, para que encaminhasse ao Ministério da Economia, um ofício amparado em estudos e avaliações técnicas, pleiteando a realização de concurso para o provimento de 2.348 cargos da carreira de Especialista em Meio Ambiente do pessoal efetivo do Ibama, sendo 663 para Analista Ambiental, 205 para Analista Administrativo, 954 para Técnico Administrativo e 526 para Técnico Ambiental⁶³.

O número pleiteado apesar de ser elevado, destinava-se apenas a repor parte da vacância acumulada, que era de 2.928 cargos. À época, havia amparo legal para a reposição por meio de concurso público, posto que pela redação do art. 8º, V, da Lei Complementar nº 173/2020, era admitido a contratação de pessoal, mesmo no contexto da pandemia, para repor cargos efetivos decorrentes de vacância (Brasil, 2024a). Contudo, não se apurou o tratamento que foi dado pelo MMA ao ofício encaminhado pelo Ibama, se houve negativa ou outra deliberação do Ministério da Economia, em razão de restrições orçamentárias, o que se sabe é que o concurso não foi autorizado na quantidade de vagas almejadas.

O que se tem conhecimento é que em 30/11/2021 foi publicado edital de concurso público para o provimento de 568 vagas para a carreira de Especialista em Meio Ambiente do quadro de pessoal efetivo do Ibama, das quais 96 eram para Analista Ambiental, 40 para Analista Administrativo e 432 para Técnico Ambiental (Brasil, 2021). Nota-se que o quantitativo ofertado foi equivalente a 19,40% do total de cargos vagos e de 24,20% do total de vagas pleiteadas em junho de 2021. Além

⁶² Conforme processo nº TC 046.796/2020-7. Acórdão nº 6382/2023 – 1ª Câmara do TCU.

⁶³ Demanda remetida pelo Ibama ao MMA por meio do Ofício nº 592/2021/GABIN (arquivo Sei 10086664). Ao final, o número total de cargos pleiteados foi de 2.347, pois houve redução no quadro de Técnico Ambiental de 526 para 525, conforme Nota Técnica 33/2021/SECAR/CODEP/CGGP/DIPLAN (arquivo Sei 10077270). Vide processo 02001.005446/2021-89.

disso, o cargo de Técnico Administrativo que tinha previsão de 954 vagas (o maior quantitativo estimado) não foi contemplado com nenhuma.

Em que pese o número autorizado ter constituído um alívio à instituição que há anos não tinha reposição de pessoal, notou-se que um dos temas do certame de 2021, para o cargo de analista ambiental voltado à área de controle e fiscalização, foi carregado por questões de direito penal no bloco de conhecimentos específicos, sem haver contemplação de assuntos relacionados com a Amazônia ou a fiscalização ambiental, demonstrando que o certame foi desconexo em relação aos concursos anteriores, por deixar de contemplar situações atreladas ao combate do desmatamento, por exemplo, e priorizar assuntos da persecução criminal, transmitindo a impressão de que o seu objeto era voltado à seleção de integrantes de carreiras policiais ou de outra área jurídica, e não de especialistas em meio ambiente com o conhecimento dos instrumentos de política ambiental ou de repressão às infrações administrativas (Moulin, 2023).

Esse tipo de seleção teria o intuito de promover uma instabilidade no corpo burocrático do Ibama, a partir do fraturamento dos perfis predominantes no quadro efetivo, como consequência da implementação de medidas de desmontes para o enfraquecimento da capacidade de arranjo do pessoal (Moulin, 2023). A realização do concurso surgiu como oportunidade para o governo federal transmitir mensagem de “ação positiva” da sua gestão, tentando minimizar os efeitos negativos da sua atuação para conter o aumento dos indicativos de desmatamento na Amazônia, por exemplo.

Embora a seleção seja pertinente e válida do ponto de vista quantitativo, ante a necessidade de pessoal na autarquia ambiental, ela é bastante questionável do ponto de vista qualitativo, tanto em relação ao perfil e a distribuição dos cargos. Isso porque, desde o advento da Lei nº 13.026/2014, que alterou a Lei nº 10.410/2012 (que regulamenta a carreira dos especialistas em meio ambiente), já havia possibilidade de realizar concurso para ramos do conhecimento específicos (graduação ou especialidade profissional), tanto para o cargo de analista ambiental como para o de analista administrativo (Brasil, 2024f), priorizando a demanda e o perfil esperado nas diversas áreas de atuação do Ibama, o que permitiria selecionar profissional com formação de maior afinidade com a atividade desenvolvida, que tenderia a trazer maior ganho de qualidade à instituição.

É estranho ter ocorrido levantamento a respeito do tipo de perfil profissional mais adequado para atuar nas diversas unidades/áreas do Ibama⁶⁴, algo que foi inclusive considerado em âmbito da Nota Técnica nº 16/2021/SECAR/CODEP/CGGP/DIPLAN⁶⁵, e quando foi publicado o edital do certame houve desconsideração de todo levantamento feito e da previsão legal, sendo efetuado o agrupamento por temas para o cargo de analista ambiental, onde cada tema poderia ser preenchido por portador de qualquer diploma de curso de superior, como se qualquer graduado fosse apto para atuar em qualquer ramo do meio ambiente. Percebe-se um retrocesso na condução do concurso de provimento efetivo que ocorreu entre 2021-2022, posto que se houve a necessidade de edição da Lei nº 13.026/2014, para permitir a seleção de categorias profissionais específicas, é porque havia a pertinência de assim ser feito para fortalecer a instituição.

Por sua vez, das três categorias de cargos com vagas ofertadas no concurso, somente a que exigia ensino médio (Técnico Ambiental) tinha previsão de vagas para as unidades estaduais e de ponta, que são encarregadas das atividades operacionais e de proteção ambiental. Os cargos com requisito de nível superior ficaram atrelados à sede da instituição em Brasília, onde há predomínio maciço da atividade burocrática. Essa opção revela que o governo federal não tinha interesse de que os novos servidores, detentores de maior tempo de estudo, fossem lotados em unidades com maior envolvimento na repressão de ilícitos ao meio ambiente (Moulin, 2023).

Outro ponto a ser considerado é a alta possibilidade desse retrocesso ter sido proposital, interessando o governo à época na implementação do desmantelamento, uma vez que houve o desprezo de várias notas técnicas elaboradas previamente a publicação do edital, que foram construídas indicando os perfis profissionais almejados com base na atribuição regimental de cada unidade. Portanto, ainda que fosse necessário reduzir o quantitativo de vagas em função de limitações

⁶⁴ Ofício nº 2/2021/CODEP/CGGP/DIPLAN (arquivo Sei 9535865) e Despacho nº 9543794/2021-GABIN exarados em âmbito do processo 02001.005466/2021-50. Ofício nº 11/2020/CODEP/CGGP/DIPLAN (arquivo Sei 7601702) e Despacho nº 7605494/2020-GABIN presentes no processo 02001.011822/2020-93. Ofício nº 6/2021/CODEP/CGGP/DIPLAN (arquivo Sei 9536187) e Despacho nº 9543387/2021-DIPRO presentes no processo 02001.005461/2021-27.

⁶⁵ Item 8.9.2, arquivo Sei 9543452. Processo Ibama nº 02001.005446/2021-89.

orçamentárias, deveria ser mantido ao menos a coerência do cargo com a área de formação indicada pelas unidades que demandaram as vagas. A seleção aleatória de qualquer área de nível superior dificulta o planejamento organizacional, trazendo repercussão no cumprimento de metas e produtividade.

Não está se defendendo a impossibilidade do Ibama fazer concursos prevendo vagas para qualquer área de nível superior, mas a necessidade de limitar e vincular essas vagas à áreas ou unidades específicas, não se promovendo seleções generalizadas a toda instituição, para se decidir depois onde lotar determinado profissional, considerando a sua formação e a atribuição regimental da unidade. Por sua vez, o que se nota no certame de seleção de pessoal do Ibama, publicado em 2021, é que o governo de direita, com identificação à seara militar, pisou no lema da bandeira brasileira, ignorando alternativas disponíveis para prover melhor organização da área ambiental.

Esses fatores acabam afetando a área do processo sancionador ambiental do Ibama, que já conta com número de servidores aquém do necessário para manter o fluxo de constituição das sanções em dinâmica adequada a imprimir responsabilização administrativa, aos diversos casos pendentes de tratamento na autarquia ambiental. Além disso, seus integrantes precisam efetuar tarefas que exigem aplicação preponderante de conhecimento técnico-jurídico, atrelado aos atributos e peculiaridades das ciências ambientais, para construir propostas de decisões administrativas com lastro confiável à punição dos ilícitos contra o meio ambiente.

Logo, não é o profissional de qualquer área de formação que terá o melhor desempenho na realização das atividades afetas ao processo sancionador, mas a seleção que desconsidera esse requisito vai impor maior esforço em treinamento e capacitação de pessoal para se alcançar um fluxo de atividade com dinâmica satisfatória, em transcurso de tempo mais amplo que se fosse observado o perfil profissional ideal ou de maior aptidão.

A respeito do melhor perfil para atuar com o processo sancionador ambiental, foi apresentado aos servidores com mais experiência em atuar com essa matéria várias áreas de formação acadêmica, sendo que a maior parte que respondeu ao questionário estruturado apontou a pertinência do profissional ter formação em

direito, com o domínio de conhecimento interdisciplinar afeto às ciências ambientais (Figura 15):

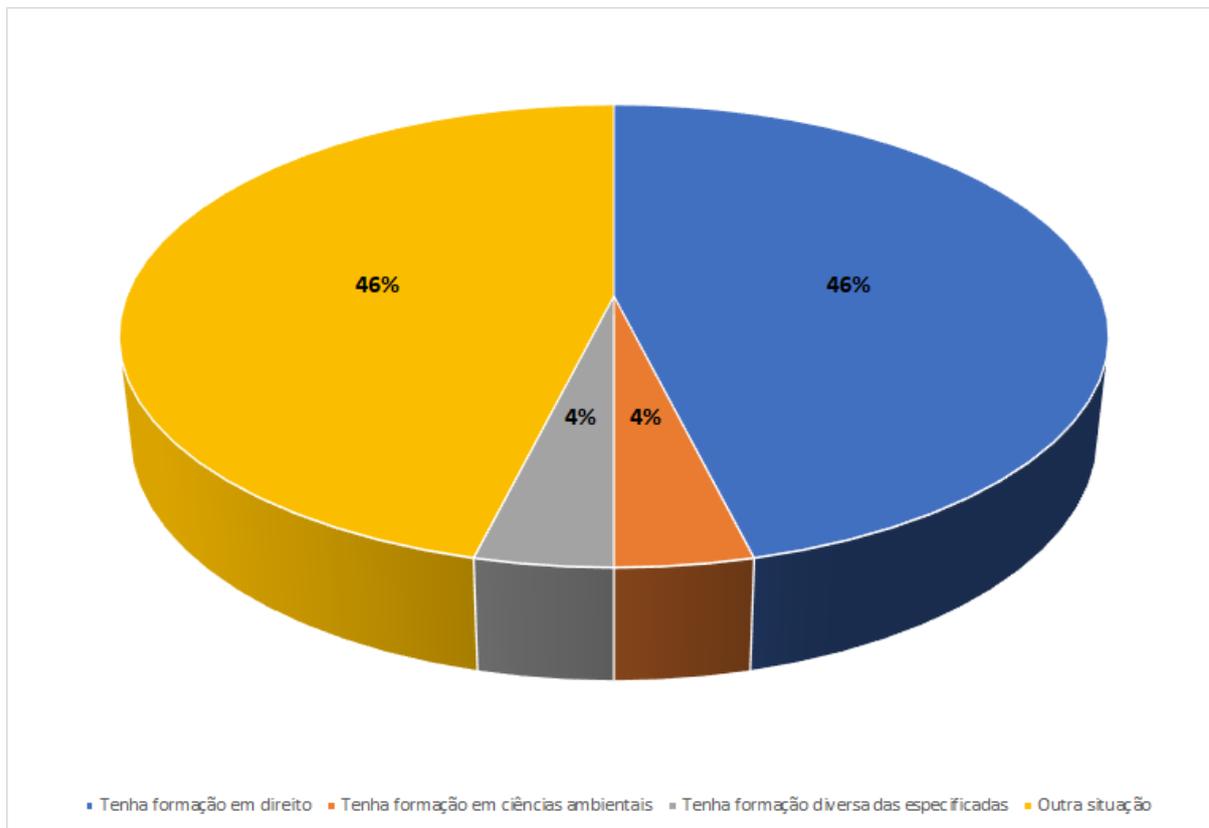


Figura 15: Perfil ideal para atuar com o processo sancionador ambiental segundo os servidores dessa área.

Fonte: Autor (2024).

Embora pouco menos da metade do grupo (46%) tenha apresentado resposta direta à necessidade do servidor ser formado em direito e somente 4% tenha indicado a pertinência de ter formação em ciências ambientais, na maior parte dos 46% restantes, que assinalou a opção “outra”, as respostas foram no sentido de que o trabalho com o processo sancionador ambiental não seria exclusivo de uma área acadêmica específica, mas o profissional deveria possuir conhecimento sólido no campo jurídico, com ligação interdisciplinar aos saberes do campo das ciências ambientais e observação aos objetivos institucionais do Ibama⁶⁶.

⁶⁶ Respostas apresentadas à pergunta nº 10 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

Percebe-se que apesar de parte dos integrantes com experiência no processo sancionador ambiental não ter excluído um ou outra área acadêmica específica, o grupo praticamente foi unânime em apontar que o servidor com graduação ou a qualificação que possua deve ter conhecimento jurídico sólido e habilidade para aplicá-lo de forma interdisciplinar com outros ramos das ciências ambientais. Logo, é possível delimitar um perfil profissional que terá maior afinidade com a área sancionatória, considerando o dispêndio que a administração pública terá com treinamentos e capacitações àqueles que não possuem tanta afinidade técnica com a matéria, como os formados na área da saúde, por exemplo.

Deixar de observar o perfil mais adequado para atuar em determinado ramo da instituição é uma forma de induzir a instabilidade dos processos de trabalho e enfraquecer o papel institucional, refletindo uma medida de desmantelamento (Moulin, 2023), já que determinada política que depende daquela instituição terá efeito reduzido.

Com efeito, essa circunstância foi observada e colocada em prática pelo governo federal para assegurar o desmonte da área ambiental, como se pôde notar em relação ao concurso do Ibama realizado entre 2021 e 2022. Havia a possibilidade de realizar o certame escolhendo o perfil profissional com melhor afinidade a todas as unidades da instituição, pela coleta de manifestação dos gestores ou aferição da posição dos servidores, por meio de pesquisa simples.

Outro levantamento feito nesse sentido, para aferir o quão apto o servidor se considerava para atuar com o processo sancionador ambiental do Ibama, obteve respostas semelhantes ao resultado anteriormente comentado (Figura 16):

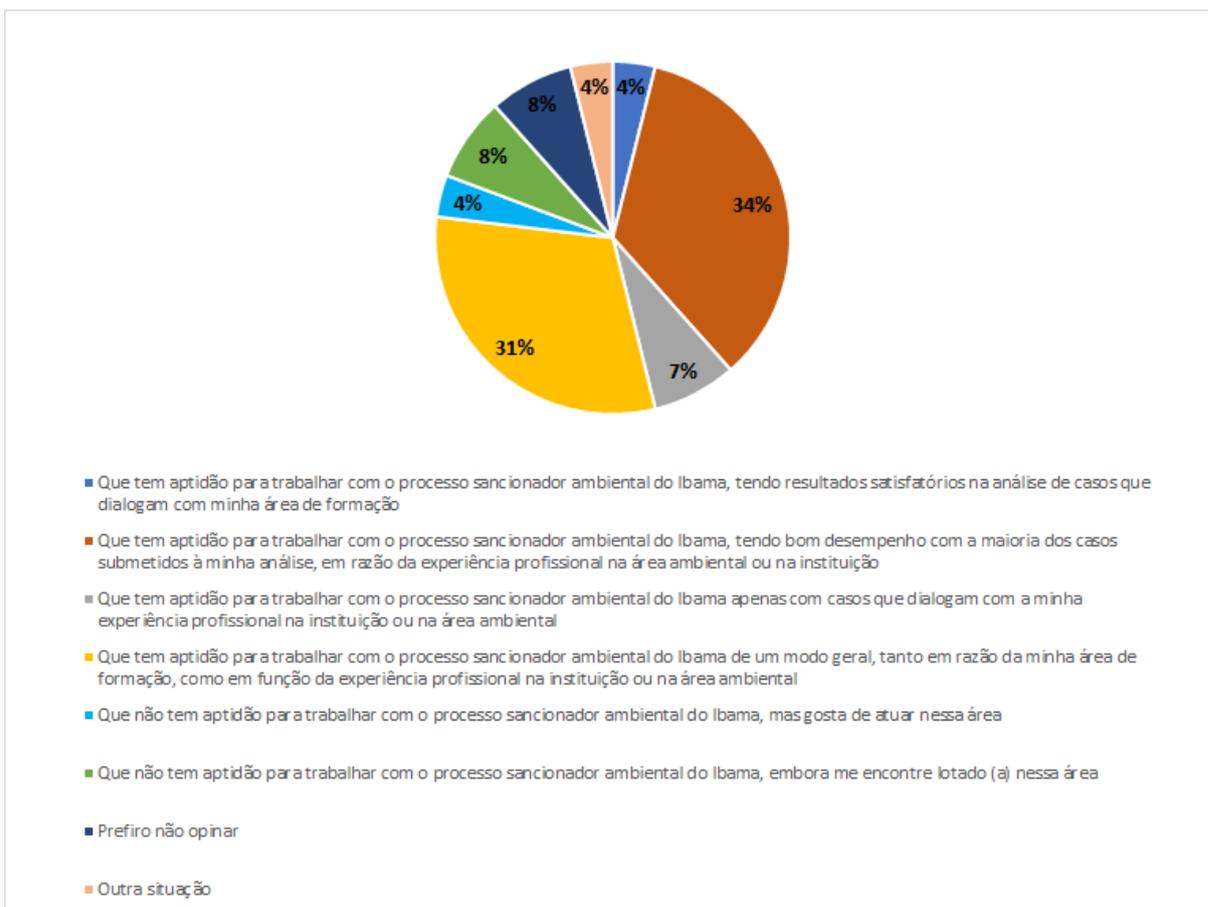


Figura 16: Avaliação do nível de aptidão para atuar com o processo sancionador ambiental do Ibama.

Fonte: Autor (2024).

Nessa avaliação, percebe-se que a maioria dos participantes apontou que possuía aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental do Ibama em razão da experiência profissional na área ambiental ou na própria instituição (34% e 7%), fator que dialoga com a pertinência do engajamento com assuntos do ramo das ciências ambientais. A outra posição majoritária (31% e 4%) destacou a importância da formação acadêmica ter afinidade com as atividades desempenhadas pela área, além do fato de estar atrelada com a experiência profissional em questões interdisciplinares da área ambiental⁶⁷.

Esse resultado demonstra que não é a designação de servidor com qualquer área de formação para atuar com o processo sancionador ambiental do Ibama que vai trazer maior ganho institucional e satisfação profissional ao servidor, sendo

⁶⁷ Respostas apresentadas à pergunta nº 9 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

importante considerar a formação acadêmica mais pertinente aos desafios da área e a interligação dessa com a experiência ou o conhecimento interdisciplinar das ciências ambientais. Tanto é que 12% do grupo reconheceu não possuir aptidão para trabalhar com o processo sancionador, embora um terço desses (4%) tenha registrado que gosta de atuar na área – posição que pode refletir um nível de conscientização ambiental diferenciada, ou da importância do papel do Ibama à sociedade.

Por sua vez, o grupo que assinalou a opção “outra situação” (4%) registrou que apesar de ter aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental, encontra-se sobrecarregado. Embora essa posição seja pequena, ela é bastante importante ao estudo e provavelmente esteja difundida entre os participantes que assinalaram as posições de 31% e 34%, por refletir uma das facetas do desmonte na administração pública. Quando os gestores identificam os servidores com maior aptidão de desempenho na unidade, muitas vezes sobrecarregam esses servidores com outras atribuições, inclusive bastante distintas da área em que atuam, como forma de assegurar que o desempenho da unidade seja baixo e não contrarie a expectativa de desmonte da pasta, estabelecida pelo governo.

Trata-se de uma modalidade de desmonte voltada ao enfraquecimento da burocracia (Bauer *et al.*, 2021), pela sobrecarga do corpo laboral com atividades que muitas vezes podem ser realizadas por outros servidores, ou que não têm tanta relevância para aquele momento. Esse tipo de medida acaba sendo implementada de forma silenciosa e discreta, quase sempre voltada ao desmantelamento de determinada política ou ao enfraquecimento do arranjo institucional (Bauer e Knill, 2014; Neves, 2023). Em algumas ocasiões, para assegurar que uma unidade institucional tenha baixo desempenho, efetua-se a remoção ou a alteração de lotação dos servidores que possuem maior aptidão para trabalhar naquela área.

Quando ocorrem remoções ou deslocamento de membros da equipe com boa produtividade e a unidade começa a apresentar desempenho ruim há reflexo no clima institucional, levando a desmotivação dos servidores, crises de identidade no ambiente de trabalho e busca por evasão da área. Tais situações consagram a estratégia do governo de desmonte e às vezes acabam sendo usadas como subterfugio para colocar a culpa nos servidores pelo mal desempenho da instituição.

A respeito de situações que afetaram o clima institucional em âmbito da fiscalização e do processo sancionador ambiental, servidores dessas duas áreas apontaram questões relacionadas a uma ou outra razão que levou alguns colegas a procurarem se afastar delas, na gestão governamental de 2019 a 2022 (Figura 17):

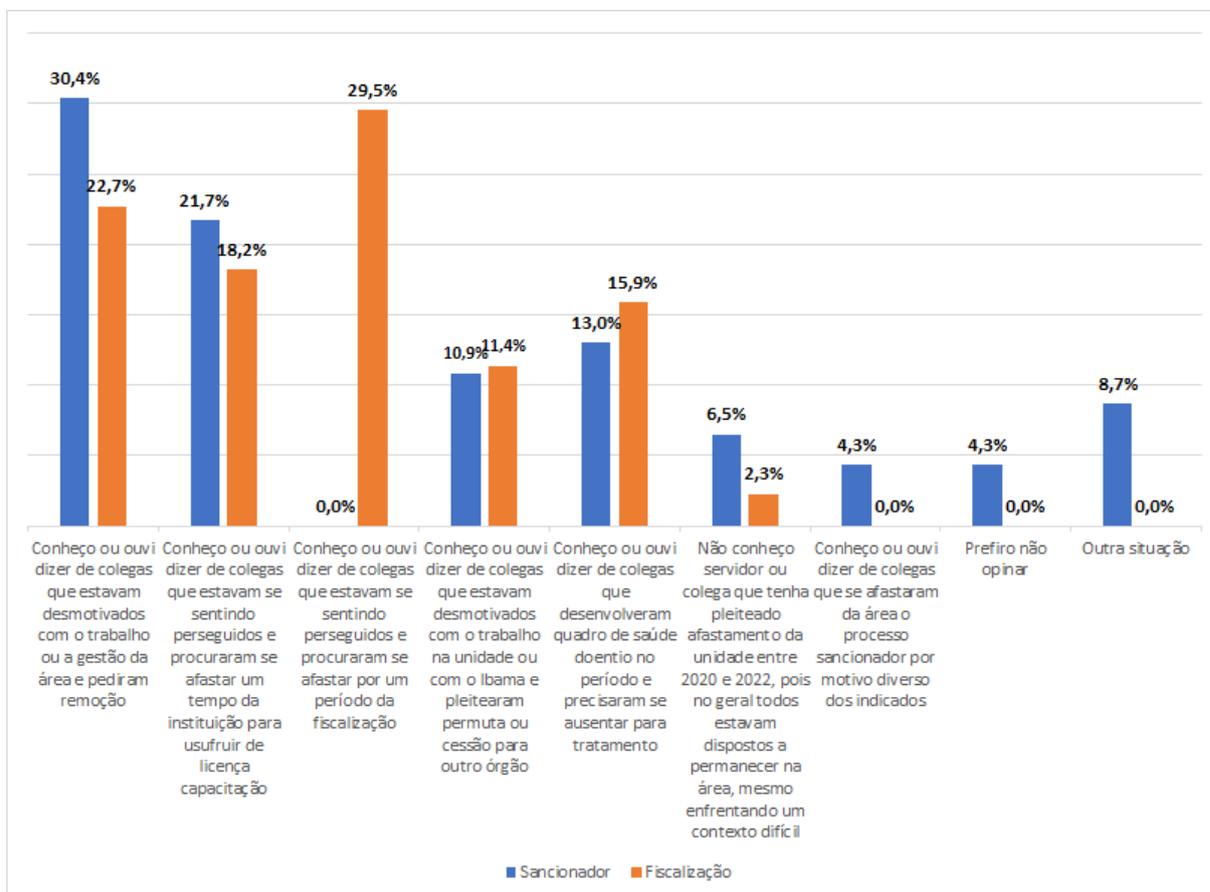


Figura 17: Principais razões apontadas para o afastamento de servidores da fiscalização ambiental ou do processo sancionador, durante a gestão governamental de 2019-2022.

Fonte: Autor (2024).

A desmotivação com a gestão e o trabalho na área, perseguições no tocante ao labor desempenhado, principalmente na fiscalização, clima de desapontamento com a situação vivenciada pelo Ibama e desenvolvimento de quadro de saúde doentio foram as principais razões enumeradas para buscar o afastamento do trabalho em âmbito do processo sancionador ou da fiscalização ambiental, por maior ou menor período.

De um modo geral, a desmotivação com o trabalho e a situação institucional como um todo era maior entre os integrantes do processo sancionador ambiental que os agentes de fiscalização, posto que entre aqueles, pelo menos 30,4% buscaram

afastamento por um período mais alargado ou definitivo, contra 22,7% dos fiscais, pleiteando remoção para outra área, o que indica um alto nível de insatisfação ou desapontamento com a unidade. Entre 10,9% dos integrantes do processo sancionador a insatisfação era maior com a instituição em si, já que esse grupo buscou a saída do Ibama, por meio de cessão ou permuta para outro órgão. Percentual equivalente de agentes ambientais (11,4%) também seguiu essa linha.

Esse quadro indica a instauração de um clima de instabilidade interno na burocracia, principalmente em relação ao processo sancionador ambiental, que acabou contribuindo para fortalecer as medidas de enfraquecimento da área, o que teria colaborado à persistência do baixo resultado na constituição das sanções ambientais entre 2020-2022.

Por sua vez, em relação às perseguições foram os integrantes da fiscalização que suportaram maior efeito dessas medidas, ao ponto de procurarem deixar a atividade de fiscalização por um período (29,5%), já que em diversos discursos do Presidente da República à época, os agentes ambientais eram colocados como vilões do desenvolvimento no país e o trabalho que desempenhavam era desqualificado constantemente pelo chefe de executivo, como se estivessem prestando um desserviço à sociedade e ao meio ambiente. Isso levou muitos servidores a desenvolverem quadro de saúde doentio (15,9%) e alguns a deixarem de combater infrações ambientais por certo período, afastando-se para capacitação (18,2%).

Outro fator que marcou a perseguição aos agentes ambientais estava relacionado com a possibilidade de abertura de processos disciplinares a esses servidores, seja por conta de atraso na confecção do relatório de fiscalização para instruir a multa (Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 1/2021 - art. 15, §§ 3º e 4º), seja em função de entendimento dos gestores da área de que o servidor havia se excedido no exercício de suas atribuições, como no caso de promover a inutilização de algum bem empregado ilicitamente em infração ambiental, por exemplo, ou em função de representação de particular que se sentisse prejudicado pela ação dos fiscais.

Todos esses fatores geraram pressões de cunho psíquico-emocional, que culminaram em clima de perseguição aos agentes ambientais. Isso repercutiu em outra resposta do questionário aplicado, onde um menor número de integrantes da

fiscalização (2,3%) estava disposto a permanecer em atividade mesmo enfrentando um contexto difícil, situação que não era tão diferente em relação ao processo sancionador, mas ao menos um grupo maior de membros dessa área (6,5%) manifestou um pouco mais de disposição em permanecer somando com a unidade.

Esses números se explicam pelo fato da fiscalização ter sofrido opressão maior, já que muitos agentes ambientais experimentaram agressões verbais e físicas em diversos momentos, quando estavam no exercício do poder de polícia ambiental do Ibama. Por sua vez, é provável que o grau de disposição um pouco mais elevado, de parte dos membros do processo sancionador em permanecer na área em contexto difícil, deve-se à possibilidade do servidor dessa área exercer as atividades em regime de teletrabalho – único atrativo do setor que foi apontado por alguns participantes que responderam ao questionário estruturado⁶⁸.

Outro ponto avaliado a respeito da situação da força laboral do processo sancionador ambiental e da fiscalização, no contexto governamental entre 2019 e 2022, foi em relação ao interesse de outros servidores de vir trabalhar nessas áreas (Figura 18):

⁶⁸ Trata-se de respostas apresentadas à opção “outra”, da pergunta nº 11 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

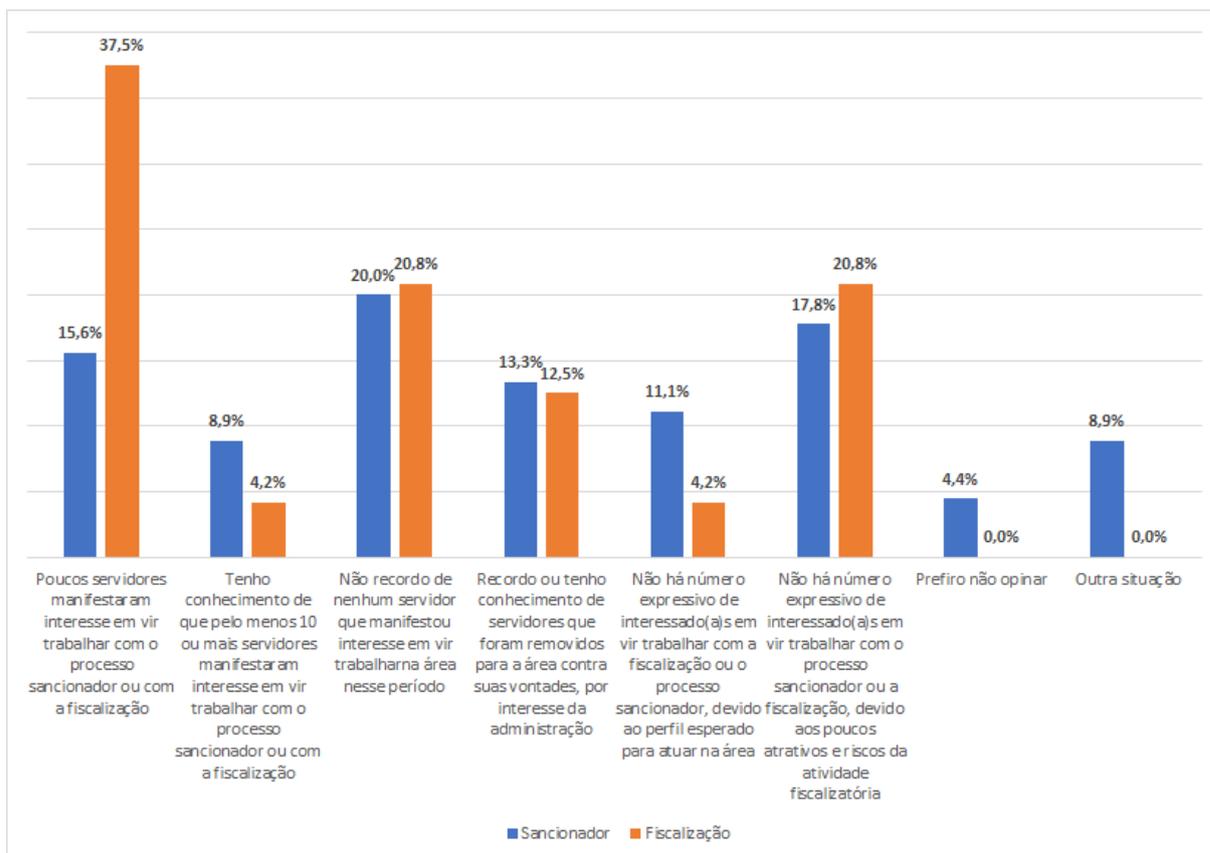


Figura 18: Nível de interesse de outros servidores em vir atuar no processo sancionador ambiental ou na fiscalização do Ibama, no período entre 2019 e 2022.

Fonte: Autor (2024).

Percebe-se que havia um desinteresse maior de servidores em vir trabalhar na fiscalização ambiental, entre 2019 e 2022, pelos percentuais de 37,5% e 20,8% dos três primeiros grupos de colunas da figura 18 (da esquerda para direita), em relação aos que estavam dispostos em vir a somar com o processo sancionador no mesmo contexto (percentuais de 15,6% e de 20%).

A explicação para esses números está ligada à maior opressão sofrida pela área de fiscalização ao longo de toda a gestão governamental anterior, pois o próprio chefe do executivo lançava discursos contrários à sua atuação e tinha interesse em seu enfraquecimento, já que uma de suas promessas de campanha era “acabar com a indústria da multa do Ibama”. Tanto é que no primeiro ano do governo anterior (2019) já era possível notar considerável redução no total de autuações lavradas dentro de um ano, em relação aos anos anteriores (ver figura 1

na introdução). Por seu turno, o processo sancionador vivenciou dois contextos distintos⁶⁹: no período de 2019-2020 e de 2021-2022.

No período de 2019-2020 havia necessidade de aumentar o efetivo do processo sancionador ambiental, em virtude da mudança normativa trazida pelo Decreto 9.760/2019, que estabeleceu a etapa de audiência de conciliação no rito do processo sancionador. Como a nova etapa custou a ser implementada e regulamentada adequadamente, por questões afetas a interesses do próprio governo, gerou-se a expectativa de servidores do MMA e de outras áreas do Ibama de vir trabalhar com uma matéria nova na sistemática de apuração de infrações administrativas. Em 2020, atuar com o processo sancionador ficou interessante pela possibilidade de desenvolver as tarefas em teletrabalho, apesar do contexto da pandemia. Por isso, o interregno de 2019-2020 foi bem atrativo para o pessoal interessado em trabalhar nessa área.

Já no período de 2021-2022, a área do processo sancionador ambiental vivenciou momentos de fortes ingerências do governo federal para enfraquece-la e desestabiliza-la, como a mudança abrupta do regulamento de apuração das infrações ambientais com pouco mais de 1 ano de vigência, o aumento da expedição de orientações institucionais voltadas a desconstituir vários autos de infração, as modificações na estrutura de apoio à etapa de conciliação e a troca de equipes que estavam em cargos comissionados de menor nível de comando na área, além de perseguições a servidores que não se alinhavam com as propostas do governo. Todo esse quadro contribuiu para desmotivar outros servidores em vir atuar na área sancionatória, o que vem a refletir os 15,6% que identificaram poucos interessados em somar com a pasta.

De todo modo, há pouca recordação de que pelo menos 10 servidores manifestaram interesse em vir trabalhar com o processo sancionador ambiental (8,9%) e muito menos ainda na fiscalização (4,2%), em virtude do difícil período que a área ambiental atravessava, num governo disposto a desestruturá-la.

Nesse mesmo contexto, foi detectado pequeno percentual de servidores removidos contra suas vontades/expectativas, tanto para a área sancionatória

⁶⁹ Conforme parte das respostas apresentadas à opção “outra”, da pergunta nº 12 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

(13,3%), quanto para a fiscalização (12,5%). Como asseverado anteriormente, esse tipo de movimentação muitas vezes é voltado a causar instabilidade na burocracia estatal, a partir do fomento de crises de identidade cultural pelo labor desempenhado, como parte da estratégia de sabotá-la (Bauer *et al.*, 2021).

Por seu turno, foi apurado que o fator de maior peso à motivação de outros servidores em vir trabalhar com o processo sancionador ambiental é o perfil de formação acadêmica ou de experiência profissional, esperado para atuar nessa área (11,1%), frente aos desafios e a atribuição regimental que ela possui, situação que não tem tanta relevância à fiscalização (4,2%), ao menos no contexto governamental de 2019-2022, posto que o perfil do fiscal é mais técnico-operacional. Por outro lado, o risco ao exercício da atividade e os poucos atrativos da área são fatores de grande peso ao interesse de outros servidores atuarem na fiscalização (20,8%), principalmente o risco que foi ampliado pelas falas do executivo federal contra essa atividade. O mesmo fator não tem implicância em relação ao processo sancionador, mas os baixos atrativos que a área sancionatória oferece acaba sendo um limitador para atrair novos integrantes, o que reflete o registro dos 17,8%.

De todo modo, o que se extrai dos dados apresentados nas últimas quatro figuras é que o próprio governo tinha alternativas para fomentar maior repressão aos ilícitos contra o meio ambiente, promovendo melhor organização do efetivo da fiscalização e do processo sancionador ambiental conforme o perfil, a experiência profissional e o interesse em permanecer na área, seja através de concurso público ou de ajustes internos por meio de remoção. Entretanto, nenhuma dessas alternativas chegou a ser cogitada para implementação, posto que no fundo a intenção governamental era aniquilar toda estrutura estatal voltada a proteger o meio ambiente, por meio de medidas de sabotagem ou de desconsideração, ignorando a administração pública constituída para essa finalidade (Bauer *et al.*, 2021).

Um exemplo claro desse tipo de ação governamental, perpetrado contra a área do processo sancionador, foi em relação ao perfil e quantidade de servidores indicados nas diligências prévias ao pedido de autorização para realizar concurso público, onde a unidade apresentou nota técnica indicando que necessitava de 300 analistas administrativos com graduação em direito, para serem distribuídos a toda

instituição⁷⁰, a fim de contribuírem com a resolução do elevado passivo de multas pendentes de julgamento. O referido estudo foi literalmente ignorado pela Diplan, presidência do Ibama e pelo governo federal, posto que a quantidade de vagas não foi contemplada no rol dos 2.347 cargos pleiteados oficialmente para o concurso, nem chegou a ser consolidada, ou mesmo ter menção ao perfil dos cargos indicados, na Nota Técnica nº 16/2021/SECAR/CODEP/CGGP/DIPLAN, que foi expedida pela unidade de gestão de pessoas do Ibama para pleitear o certame.

Embora a administração do Ibama e o governo não tenham justificado essa desconsideração da necessidade de pessoal para o processo sancionador, em outro momento foi informado ao TCU que seriam necessários 300 servidores em dedicação exclusiva para ser possível realizar a instrução e o julgamento do acervo processual do passivo em tempo razoável, posto que a ENINS dispunha de 111 membros ativos, dos quais somente 22 tinham dedicação exclusiva à área⁷¹.

Observa-se que apesar de se tratar de uma postura contraditória, embora a informação apresentada ao TCU não tenha mencionado que os 300 servidores deveriam ter graduação em direito, tudo indica que a referida informação foi elaborada por unidade de nível hierárquico inferior do processo sancionador, que era chefiada por servidor de carreira do Ibama. Ou seja, embora a alta administração da autarquia ambiental tenha consentido com a informação, não foi dela que partiu a preocupação em trazer alternativas para solucionar os problemas e desafios da área, mas de servidores efetivos que ocupavam cargos comissionados de menor nível hierárquico na instituição (situação pontuada no capítulo 3.2.1 e ilustrada na figura 8 daquela seção).

Isso fica claro quando o próprio TCU destaca no julgamento da auditoria⁷² que havia outra alternativa indicando a possibilidade de se recorrer às diretrizes para contratação temporária de pessoal, para realizar atividades de cunho técnico especializadas, nos termos do art. 2º, VI, alínea *i* da Lei nº 8.745/1993 (Brasil, 2024b), voltadas a promover a instrução e julgamento das multas ambientais do

⁷⁰ Trata-se da Nota Técnica nº 2/2021/SIAM, exarada em março de 2021 em âmbito do processo Ibama nº 02001.005466/2021-50. Arquivo Sei 9592235.

⁷¹ Trata-se da informação prestada pelo Ibama em âmbito do processo TC 038.685/2021-3, que resultou na expedição do Acórdão 1.973/2022-Plenário do TCU. Vide itens 139 a 162.

⁷² Conforme processo TC 038.685/2021-3.

Ibama acumuladas nos últimos 10 anos, a partir da contratação temporária de 300 servidores em caráter excepcional, para atender interesse público relevante [ao menos do ponto de vista ambiental e social], na impossibilidade do Ibama prover essa demanda por meio de concurso para provimento de cargos efetivos.

Nessa proposta, o pessoal temporário empregaria esforços para minimizar o passivo, enquanto os membros efetivos se dedicariam aos processos recentes para evitar acúmulos e dar resposta mais rápida às infrações administrativas ambientais. Percebe-se que se trata de uma ótima e inteligente estratégia para assegurar maior efetividade à repressão dos ilícitos ambientais, contribuindo para eliminar o estoque de multas pendentes de julgamento e ao mesmo tempo para colocar o Ibama em novo patamar de maior celeridade para impor sanções às transgressões contra o meio ambiente, já que num período estimado de 3 anos estaria com um volume processual passível de ser gerenciado com qualidade⁷³.

Mesmo com a proposta de contratação temporária de servidores, recomendação do TCU para o Ibama implementar medidas de adequação da capacidade de trabalho necessárias à instrução tempestiva das autuações⁷⁴ e expedição de portaria da presidência do Ibama aprovando o plano de priorização do passivo processual de autos de infração da instituição⁷⁵, não houve adoção de medidas concretas por parte do governo à época para adequar o efetivo do processo sancionador ambiental às necessidades da área, evidenciando que politicamente o executivo federal ignorava as ações que pudessem conferir maior efetividade à proteção do meio ambiente.

O último ponto avaliado a respeito do contexto vivenciado pelos servidores que atuam com o processo sancionador ambiental do Ibama foi em relação as metas de produção, considerando a oscilação do quadro efetivo e a falta de implementação de medidas mais efetivas para reduzir o elevado acervo de multas pendentes de conclusão ou impulsionamento. Questionando os servidores que atuam com a instrução e o julgamento se as metas foram reduzidas ou mantidas no mesmo nível,

⁷³ Conforme consignado nos itens 4.4.28 a 4.4.34 da Nota Técnica nº 1/2022/DICON/CNPSA/SIAM, presente no processo Ibama nº 02001.000560/2022-01. Arquivo Sei 11980465.

⁷⁴ Item 9.3.2 do Acórdão 1.973/2022-Plenário do TCU.

⁷⁵ Portaria Ibama nº 48, de 08 de julho de 2022, publicada no Diário Oficial da União em 15/07/2022. Processo nº 02001.000560/2022-01. Arquivo Sei 13051554.

não houve resposta consensual com prevalência a uma linha majoritária, dentre as alternativas apresentadas na questão⁷⁶ (Figura 19):

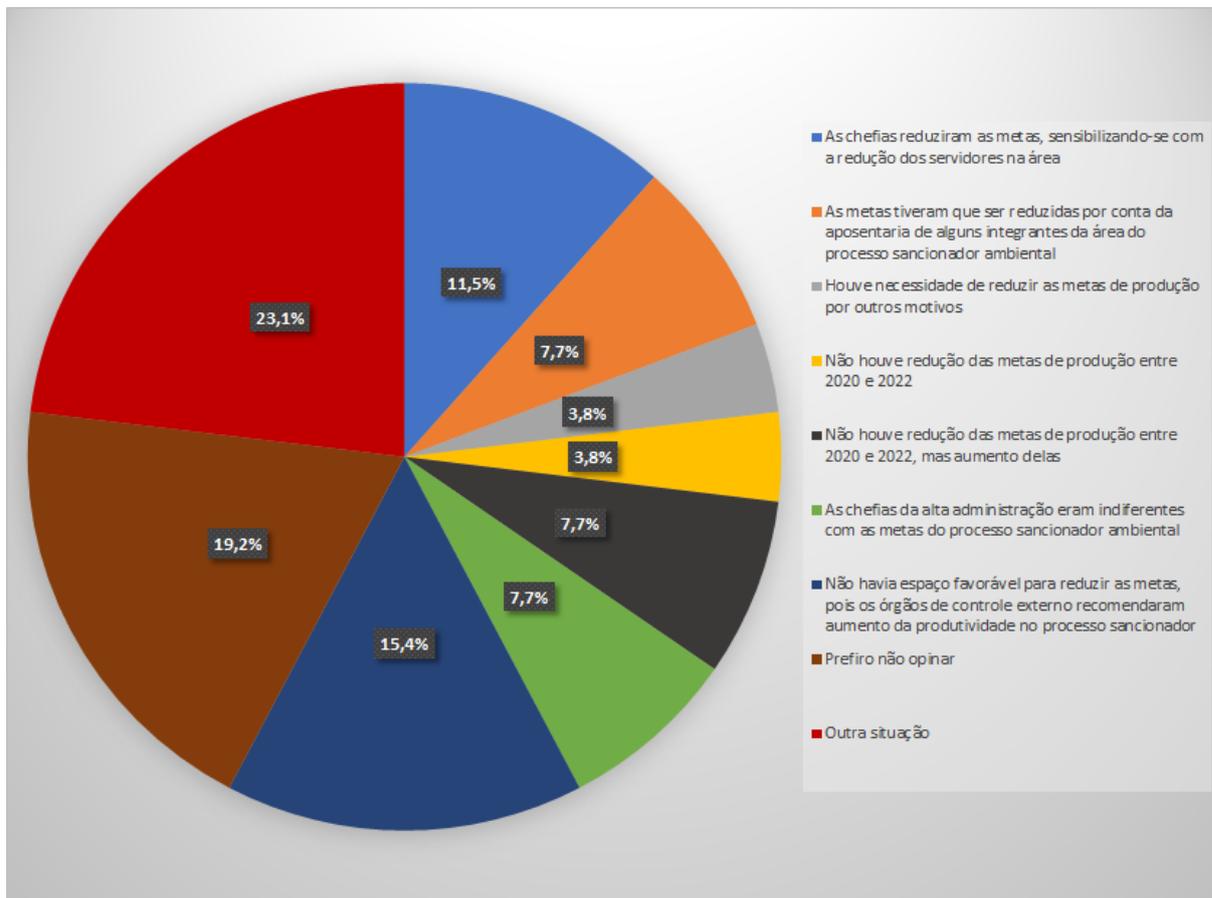


Figura 19: Opinião dos servidores do processo sancionador ambiental sobre as metas de produção.

Fonte: Autor (2024).

A posição destacada como predominante pela área sancionatória (23,1%) foi aquela que admitiu uma redução geral nas metas de produção no intervalo de 2020-2022, por conta da alteração normativa que estabeleceu a audiência de conciliação ambiental e fez com que parte dos servidores que atuavam com a instrução deixassem de se envolver com essa atividade para assumir novas atribuições nos núcleos de conciliação, ou precisaram ter a meta reduzida para conciliar as diversas atribuições assumidas. Somando-se a isso, houve necessidade de traçar alguns ajustes na produção em razão do teletrabalho no período da pandemia, bem como de reduzir a meta inicialmente estipulada para a instrução e julgamento em função

⁷⁶ Respostas indicadas à pergunta nº 13 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

do passivo pendente de análise, que precisou ser adequada para considerar a capacidade da força de trabalho disponível⁷⁷.

Assim, o que refletiria uma redução decorrente de sensibilidade das chefias que comandavam a área (11,5%), na realidade se deu em razão de se manter a coerência da produção conforme a mão de obra disponível e por questões contextuais decorrentes do estado de emergência em saúde pública. Por sua vez, a diminuição da força laboral está ligada em parte a aposentadoria de alguns servidores de que atuam na área sancionatória (7,7%) e em virtude da movimentação ou sobrecarga dos servidores dentro da própria área.

Apesar de predominar a percepção de redução da meta, esta não teria sido tão ampla, já que os órgãos de controle externo estavam monitorando o desempenho do processo sancionador ambiental e haviam recomendado medidas de aumento da produtividade (15,4%), em razão do elevado passivo de multas existente e da alta possibilidade de grande parte desse montante sucumbir sem assegurar a constituição da sanção administrativa pela infração ambiental.

A questão sobre a situação da meta de produção no processo sancionador pode variar e ter proporções diferentes dos apontamentos, já que quase um quinto (19,2%) dos integrantes dessa área que participaram da pesquisa preferiram não opinar sobre o assunto.

De todo modo, era bastante interessante à gestão governamental do período que a área encarregada de repelir os ilícitos ao meio ambiente reduzisse as metas de produção e das atividades de proteção ambiental, pois isso seria uma forma de assegurar o enfraquecimento da área em função de questões estruturais e da limitação do seu corpo laboral.

Essa postura voltada a enfraquecer a capacidade das instituições encarregadas de proteger o meio ambiente na esfera federal estava alinhada à posição ideológica assumida pelo governo federal, que não admitia a existência de interferências negativas no meio ambiente e na questão climática.

⁷⁷ Segundo parte das respostas apresentadas à opção "outra" da pergunta nº 13, referente ao questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

3.6 A influência ideológica governamental como amparo ao enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama

O desmantelamento da área ambiental no Brasil, durante o período de 2019 a 2022, esteve respaldado por posição ideológica assumida pelo executivo federal, de que haveria uma conspiração em nível mundial para impor um controle generalizado ao desenvolvimento econômico das nações, que distorcia os dados a respeito das mudanças climáticas e distúrbios no planeta, para impedir que determinados países se desenvolvessem, sendo que internamente essa linha conspiratória estaria presente entre as elites intelectuais e a esquerda, constituindo uma ameaça à nação (Behr, 2022). Por isso, era necessária uma postura por parte do Presidente da República para impedir que o povo brasileiro fosse assolado pela “falsa ameaça climática” e perdesse a sua soberania no modo de dispor das suas riquezas.

Com base nessa posição ideológica, não haveria sentido em permitir que o Ibama promovesse fiscalização ambiental de forma constante, produzindo muitas multas “em escala industrial” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019), posto que essa postura serviria apenas para fortalecer o interesse conspirador de elites globais, que eram contrárias ao desenvolvimento do Brasil.

Essa construção ideológica se deu em contexto em que o governo populista utilizou o sentimento patriótico para ao mesmo tempo colocar o país em status de vítima de interesses estrangeiros, que pelo alarmismo ambiental exagerado pretendiam legitimar a espoliação da Amazônia e das riquezas nacionais, e alimentar a ideia de que era preciso a figura de um líder com valores morais para defender a nação da ameaça articulada por elites internacionais, tecnocráticas e da esquerda, a respeito do tema das mudanças climáticas (Behr, 2022).

Com efeito, a partir do momento em que se adota a justificativa de atuar na defesa dos valores morais da população brasileira, não haveria razão para gastar energia com a proteção ao meio ambiente, já que esta seria uma proteção relativa, que não necessariamente atenderia aos interesses da nação. A partir dessa concepção, criou-se um contexto favorável para desestruturar o processo sancionador ambiental do Ibama (por meio da edição de normas e nomeação de gestores alinhados com a pauta do governo), além de restringir as atividades de

fiscalização em nível federal, uma vez que “o povo compreendia que tais medidas eram necessárias ao desenvolvimento do seu país”.

Essa ideologia, além de servir ao enfraquecimento do poder de polícia ambiental do Ibama, colaborou ao encorajamento das transgressões contra o meio ambiente, o que resultou em aumento de uma série de infrações ambientais, como a destruição de 30% do Pantanal em 2020 pelas queimadas, a ampliação da área total desmatada na Amazônia Legal, que contribuiu para o descumprimento da meta de desmatamento e das emissões de GEE, e a expansão da degradação em terras indígenas por atividade garimpeira e invasões (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

Percebe-se que a ideologia negacionista do governo federal, pautada no alarmismo exagerado sobre as questões ambientais e na inexistência de mudanças climáticas decorrentes de ações antrópicas, serviu para legitimar a implementação de medidas de desmonte das instituições encarregadas de proteger o meio ambiente em nível federal, pelo enfraquecimento das ferramentas essenciais ao exercício do poder de polícia ambiental em sua dimensão repressiva: o processo sancionador e a fiscalização. Mais de 60% dos servidores dessas duas áreas apontaram que por conta da referida linha ideológica, a questão ambiental era vista pelo executivo como um obstáculo ao desenvolvimento do país, o que justificaria a diminuição na lavratura de multas e na constituição das sanções ambientais⁷⁸ (Figura 20):

⁷⁸ Respostas indicadas à pergunta nº 14 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D, e à pergunta nº 9, referente ao questionário aplicado nos servidores da fiscalização, presente no Apêndice E.

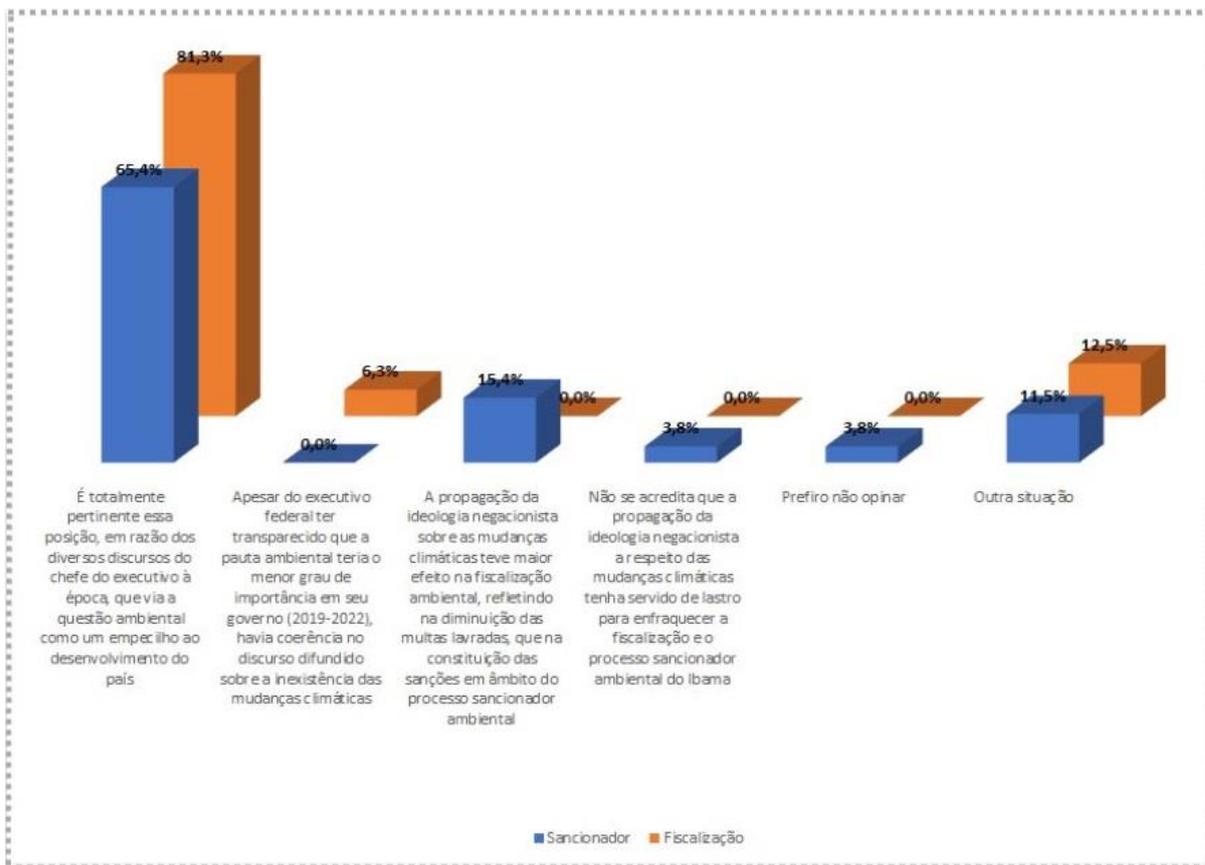


Figura 20: Efeitos da ideologia negacionista do governo federal, a respeito da inexistência de mudanças climáticas, no processo sancionador ambiental e na fiscalização do Ibama.

Fonte: Autor (2024).

Apesar da ideologia negacionista ter servido de lastro para enfraquecer tanto o processo sancionador ambiental como a fiscalização, observa-se que nessa área houve percepção muito maior dos efeitos da influência ideológica (84,3%) que naquela (65,4%), o que pode estar ligado à maior opressão sofrida pelos agentes ambientais em campo, decorrente das falas do Presidente da República que hostilizava as ações de fiscalização de maior repercussão às transgressões contra o meio ambiente. Essas falas acabavam fomentando postura mais agressiva dos infratores, já que o próprio governo era contrário à repressão dos ilícitos ambientais.

A ideologia negacionista foi uma alternativa bastante oportuna para desmobilizar a atuação da burocracia estatal, principalmente em relação à fiscalização, colocando-a numa posição marginalizada e enfraquecida (Pereira *et al.*, 2024). Por sua vez, essa postura está relacionada com a disseminação de notícias falsas despreocupadas de lastro científico, marcando a desconstrução da

informação confiável como estratégia para introduzir novas crenças e ideias atreladas à lógica política populista (Capelari *et al.*, 2020).

Isso pode explicar a posição dos 15,4% dos servidores do processo sancionador ambiental (terceira coluna da esquerda para a direita), que visualizaram maior efeito da influência ideológica negacionista na fiscalização que na área sancionatória, uma vez que a diminuição na lavratura das autuações foi detectada desde o primeiro ano da gestão governamental anterior (2019).

Embora a fiscalização tenha se mostrado mais sensível em relação aos efeitos da ideologia negacionista defendida pelo governo federal, 6,3% dos integrantes dessa área que responderam ao questionário estruturado estão alinhados com a posição governamental, pois entendem que não haveria coerência nos alertas científicos a respeito da existência das mudanças climáticas provocadas pela ação humana. Ainda que se trate de um pequeno grupo, a resposta traz certo grau de surpresa, já que o público participante é composto por servidores que têm uma vivência constante de campo, em contato direto às diversas formas de transgressões e degradações ambientais, o que permitiria ter uma percepção mais protetiva do meio ambiente, ao menos em tese.

De todo modo, esse número aponta para a necessidade do corpo burocrático responsável pela fiscalização ambiental, em nível federal, buscar maior coesão e alinhamento em torno de ideais comuns, a fim de possibilitar uma maior resistência e reação em contextos de desmontes e desestruturação da pauta ambiental, primando pela unificação do grupo para evitar que medidas de desmantelamento produzam efeitos drásticos na estrutura organizacional da instituição ou na capacidade de desempenho do labor dos agentes públicos.

Alguns valores e procedimentos institucionalizados da proteção repressiva do meio ambiente podem ser enfraquecidos ou erodidos em períodos de governos descomprometidos com a pauta ambiental, ou empenhados em promover o desmonte dessa área, ocasião em que a coesão e o alinhamento da burocracia estatal, em torno de ideais que fortaleçam o Estado Democrático de Direito e a sadia qualidade de vida, são importantes para a resiliência contra as tentativas de aniquilação das instituições (Bauer *et al.*, 2021), especialmente as voltadas a zelar pelo meio ambiente.

Outro dado preocupante diz respeito a um grupo menor ainda que os alinhados à ideologia governamental (3,8%), que apesar de não seguir a linha cética sobre as mudanças climáticas entende que a propagação da ideologia negacionista do executivo federal não contribuiu para enfraquecer o processo sancionador ambiental e a fiscalização do Ibama, entre 2019 e 2022. Talvez esse grupo tenha razão parcial, posto que não é possível afirmar que por si só a ideologia negacionista teve a capacidade de inibir o desempenho do labor nas duas áreas mencionadas, porém, não há como afastar a sua interferência como um supedâneo legitimador das medidas que foram tomadas para desregulamentar o processo sancionador e a fiscalização, nos diversos campos analisados (normativo, técnico-estrutural, institucional e governamental, decorrente da gestão e do comando da autarquia ambiental, no corpo funcional responsável pelo trabalho nas áreas).

Por seu turno, dentre os participantes que assinalaram situação diversa das apresentadas (11,5% do sancionador e 12,5% da fiscalização), os integrantes registraram que não estaria claro o nexos causal entre a ideologia negacionista do governo e a redução do desempenho nas duas áreas do Ibama, posto que a influência ideológica teria surtido efeito maior aos grupos políticos e econômicos interessados na desregulação ambiental, sem interferir diretamente no trabalho de instrução das multas⁷⁹, por exemplo.

De fato, esse ponto de vista segue a mesma visão do grupo minoritário (3,8%) comentada anteriormente, pois à medida que a influência ideológica favorece atores interessados na degradação ambiental sem punição, significa que de alguma forma houve interferência na sistemática de repressão dos ilícitos, ou no processo sancionador, ainda que indiretamente. Portanto, não há como beneficiar interessados na despenalização na esfera administrativa, sem que a estrutura institucional tenha sido moldada ou enfraquecida para tal finalidade.

Outro ponto que merece destaque dentre os registros das situações diversas, reside no fato de ser apontado como fator de peso tão relevante quanto a ideologia negacionista, para justificar o enfraquecimento e a desregulação do processo sancionador ambiental, a propagação do discurso de que “o Ibama se portava como

⁷⁹ Parte das respostas apresentadas à opção “outra situação”, da pergunta nº 14 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

uma indústria de multas ambientais, por isso deveria ser contido para se amoldar como uma instituição pública que não atuasse de forma xiita” (Gilly, 2018).

Na verdade, essa é uma posição que reflete ponto de vista do chefe do executivo à época e que foi incorporada na construção do discurso ideológico negacionista, em razão da lavratura de multas ser apontada como uma estratégia alinhada com o programa de conspiradores mundiais (elite intelectual, tecnocratas e a esquerda brasileira), voltado a impor um controle generalizado ao desenvolvimento econômico de vários países, criando um alarmismo ambiental exagerado (Behr, 2022).

Assim, a ideologia de que o Ibama seria uma indústria de multas está contida (e foi aproveitada) na ideologia negacionista da existência das mudanças climáticas como consequência das ações antrópicas, uma vez que tais mudanças seriam parte de uma conspiração mundial que ameaçava a soberania de muitas nações.

Um aspecto apontado como potencializador da redução na lavratura de autos de infrações, no contexto da ideologia negacionista, teria sido o fato de muitos agentes ambientais terem se aposentado entre 2019 e 2022, o que levou à diminuição do efetivo atuante⁸⁰. Realmente, esse fator teve peso considerável no exercício repressivo do poder de polícia ambiental do Ibama, mas o alto número de aposentadorias levou a uma grande quantidade de vacância de cargos efetivos, que poderiam ser preenchidos por concurso público, como foi abordado no capítulo 3.5. Portanto, a redução da força de trabalho da fiscalização foi um evento bem aproveitado pelo governo federal à época, para fazer valer a ideologia negacionista, cujo plano teleológico era reduzir a fiscalização intensificada e “acabar com a indústria da multa ambiental” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019; Gilly, 2018).

Assim, a lógica ideológica negacionista serviu para o governo federal assegurar a diminuição na lavratura de multas e na constituição de sanções ambientais pelo Ibama, acarretando como consequência o esvaziamento da imposição da responsabilidade administrativa prevista no art. 225, § 3º, da Constituição. Percebe-se que o dever do poder público de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações tornou-se

⁸⁰ Parte das respostas apresentadas à opção “outra situação”, da pergunta nº 9 do questionário estruturado aplicado nos servidores da fiscalização ambiental, presente no esboço do Apêndice E.

precarizado por ação praticada pelo próprio governo, que enfraqueceu um dos pilares da tríplice responsabilidade para penalizar os infratores ambientais.

A ideologia governamental não trouxe consequências apenas ao Ibama e aos servidores que nele laboram, mas a toda sistemática prevista no Estado Democrático de Direito voltada a assegurar o direito à vida, já que se não houver um meio ambiente ecologicamente equilibrado, capaz de prover a sadia vivência das pessoas e dos seres vivos, não há como garantir o direito de viver de forma saudável, tornando o principal mandamento constitucional uma diretriz de pouca efetividade.

Em cenários desse tipo, é sempre pertinente que a sociedade e o funcionalismos público estejam coesos e engajados na defesa de valores relevantes ao bem comum de toda a coletividade, para não permitir que o Estado Democrático venha a sucumbir perante a gestão de governos populistas autoritários, promovedores da corrosão dos instrumentos disponíveis para assegurar a vida. A esse respeito, Bauer *et al.* (2021, p. 281, tradução própria) registram que:

Talvez, paradoxalmente, uma das principais lições que podemos retirar da análise do contexto atual é que o papel do corpo burocrático estatal seja o de defender a governança democrática e o Estado de Direito, diante das ameaças à democracia e ao liberalismo.

Na realidade, a defesa socioambiental seria mais importante que a do liberalismo, pelo contexto vivenciado entre 2019 e 2022, já que se o tecido social e o meio ambiente coexistirem em condições adequadas, é possível desempenhar e administrar as atividades liberais em suas diversas modalidades. Registra-se que essa defesa requer a participação e o engajamento da sociedade para ser efetiva, posto que dificilmente os agentes públicos conseguirão executá-la sozinhos, se estiverem sob a opressão de medidas de desmantelamento.

Com esse registro, é importante avaliar se a diminuição na lavratura de multas e no julgamento de sanções ambientais do Ibama poderia ter como justificativa maior outros eventos, distintos das medidas de desmonte do governo federal, que marcaram o contexto socioambiental brasileiro no período de 2020-2022, como a pandemia do novo coronavírus e o predomínio da lógica da

responsabilidade subjetiva para impor penalidades administrativas às infrações contra o meio ambiente.

Após a avaliação desses eventos, será analisado como foi o comportamento das políticas públicas de Estado, em contexto de desmonte da área ambiental, principalmente no que diz respeito aos instrumentos disponíveis para repelir os ilícitos ao meio ambiente, a fim de permitir o apontamento de alternativas para aperfeiçoar as políticas públicas ambientais, inibir o efeito de medidas nocivas nos instrumentos de comando e controle e conferir maior estabilidade à proteção ambiental, em períodos de desmantelamento.

4. Pandemia do novo coronavírus, mudança de lógica para impor sanções administrativas pelas infrações ambientais e políticas públicas de Estado em contexto de desmonte dos instrumentos de repressão aos ilícitos contra o meio ambiente

Busca-se neste capítulo esclarecer primeiramente se a pandemia do novo coronavírus teve maior influência à baixa quantidade de autos de infrações lavrados e de multas julgadas pelo Ibama, no período de 2020 a 2022 (4.1), já que nos dois primeiros anos desse intervalo era vivenciado um estado de emergência em saúde pública mundial, que mudou a rotina de trabalho da humanidade.

Nesse mesmo período, é necessário avaliar também se a consolidação de um entendimento jurídico do STJ, determinando a observação da lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções administrativas por infrações ambientais, trouxe impacto significativo ao Ibama, no que diz respeito a fiscalização e as atividades inerentes à constituição das sanções ambientais (4.2). Como o referido entendimento entrou em vigor em junho de 2019, é pertinente examiná-lo desse período aos 3 anos subsequentes, já que correspondem ao interregno em que se detectou menor desempenho no processo sancionador ambiental do Ibama (conforme figura 1 na introdução), que pode estar relacionado com os efeitos da mudança do entendimento jurídico.

Os dois eventos mencionados (pandemia e responsabilidade subjetiva) fazem parte de duas categorias de investigação estabelecidas para aprofundar a análise do desarranjo do processo sancionador ambiental do Ibama em geral (fiscalização, instrução e julgamento), entre 2020 e 2022, contemplando o objetivo específico II da pesquisa.

O segundo momento é voltado a avaliar como foi o papel das políticas públicas de Estado, num contexto em que a área ambiental era alvo de um processo de desmonte, principalmente em nível federal, onde as instituições encarregadas de proteger o meio ambiente nesse nível tiveram seus instrumentos de repressão aos ilícitos ambientais enfraquecidos e em algumas ocasiões neutralizados pelo governo (4.3). Busca-se refletir como tais políticas contribuíram em maior ou menor grau com a área ambiental, para a partir de então avançar às alternativas que poderiam ser

implementadas para inibir o efeito de medidas políticas nocivas à proteção do meio ambiente, conferindo maior estabilidade para as instituições encarregadas dessa proteção desempenharem suas atribuições em conformidade com o que é esperado pelo ordenamento jurídico estatal (almejando atender ao objetivo específico III na conclusão da pesquisa).

A avaliação das políticas públicas de Estado contemplará a última categoria de investigação construída após a dinâmica com o grupo focal e aplicação dos questionários virtuais – aspectos da gestão governamental anterior e atual para fortalecer o processo sancionador, segundo a percepção dos servidores que participaram da pesquisa – para fechar a análise de conteúdo com inferências pertinentes aos achados encontrados.

4.1 Efeitos da pandemia do novo coronavírus na lavratura de multas e no julgamento das sanções administrativas ambientais

O ano de 2020 foi marcado pela dispersão em nível mundial de um agente viral envelopado, caracterizado por provocar a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS), que por se tratar de uma segunda variação viral que causou o surto da “doença de coronavírus” na China, a partir do final de 2019, a patologia foi denominada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de COVID-19, sendo o vírus causador designado como SARS-CoV-2 (Khalil e Khalil, 2020). Essa é uma breve síntese da origem do novo coronavírus, que impactou toda a humanidade desde o seu surgimento.

A pandemia do novo coronavírus assolou o desenvolvimento de todas as atividades laborais, no setor público e privado, sendo que no caso brasileiro a administração pública foi fortemente afetada a partir de março de 2020, tendo efeitos que se prolongaram ao longo de 2021, quando a população começou a ser vacinada e houve melhora progressiva no quadro imunológico das pessoas.

Até que a imunização ampliasse, muitas atividades laborais tiveram que se adaptar repentinamente a uma rotina que não era esperada (realização do trabalho diretamente de casa, em concomitância com atividades domésticas e familiares), o que trouxe como consequência a queda da produtividade de um modo geral. É certo

que alguns ramos de atividades conseguiram se adequar rapidamente e não foram tão impactados como outros, o que não reflete uma realidade ampla.

No Brasil as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública foram chanceladas pelo executivo no início de fevereiro de 2020, quando foi editada a Lei nº 13.979, que estabeleceu a possibilidade de isolamento e quarentena para enfrentar o surto do novo coronavírus (Brasil, 2024g). Apesar disso, as ações para enfrentamento da patologia viral começaram a ser implementadas no mês seguinte na área ambiental, quando o MMA expediu a Portaria nº 133⁸¹ estabelecendo orientações para a execução das atividades laborais no período da pandemia, sendo que logo em seguida a presidência do Ibama editou a Portaria nº 827⁸², fixando as diretrizes para a realização de trabalho remoto, enquanto perdurasse a emergência em saúde pública.

Devido a esse cenário, esperava-se que a maioria das unidades do Ibama registrasse produtividade menor no primeiro ano da pandemia, em relação ao que vinha sendo produzido nos anos anteriores a esse evento, até por conta do seu impacto psicológico nas relações sociais. Assim, não seria surpreendente que em 2020 e 2021 o desempenho de diversos setores da administração pública estivesse abaixo da média apurada anteriormente.

O que é pertinente esclarecer, no caso do Ibama, é se a pandemia do novo coronavírus teve maior contribuição para o baixo desempenho do processo sancionador ambiental, tanto no que diz respeito à lavratura de multas como em relação à expedição de julgamento para os autos de infração.

Dentro de uma perspectiva qualitativa, essa possibilidade é descartada, mesmo se admitindo que a pandemia seja responsável por uma parte da redução de multas lavradas e de julgamentos expedidos para os autos de infração. Isso porque, conforme tratado no capítulo anterior, o período de emergência em saúde pública, por conta da patologia do novo coronavírus, coincidiu com o contexto em que foram adotadas várias medidas para enfraquecimento do processo sancionador ambiental

⁸¹ Publicada na Seção 1 do Diário Oficial da União em 20/03/2020: www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-133-de-19-de-marco-de-2020-249027976.

⁸² Exarada com fundamento na Portaria GM/MMA nº 139, de 21 de março de 2020, presente no processo Ibama nº 02001.007363/2020-43. Arquivo Sei 7256900.

do Ibama, em âmbito normativo, estrutural, governamental, institucional e em razão do quadro de pessoal disponível para o labor.

Todas essas medidas contribuíram não só para reduzir a quantidade de autos de infrações lavrados e de multas julgadas pelo Ibama, como também para a manutenção do baixo desempenho desses instrumentos ao longo de 3 anos. Se a pandemia não tivesse ocorrido, é bastante alta a possibilidade das demais variáveis do pacote de desmonte da área ambiental terem produzido o baixo resultado no desempenho do processo sancionador, por conta própria, devido à forma como foi implementado o desarranjo da área de repressão aos ilícitos ambientais.

Isso porque, considerando que ao final de janeiro de 2020 passou a vigorar a Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 2, que dentre as regras modificadas no processo sancionador restringiu a competência para julgamento aos gestores ocupantes de cargos comissionados (superintendentes estaduais e presidente do Ibama), fator que por si só já levaria à redução na quantidade de autos de infrações julgados, posto que antes muitos servidores do quadro efetivo também realizam julgamentos (ponto enfrentado ao longo do capítulo 3.3). Por seu turno, esses muitos servidores passaram a realizar atividades no âmbito da audiência de conciliação, que não foi implementada em tempo hábil por falta de interesse ou de melhor capacidade dos gestores governamentais em gerir o tema (situação tratada no capítulo 3.2.1), o que tornou o emprego dessa mão de obra pouco proveitoso para a constituição de multas ambientais em 2020, com ou sem pandemia.

Considerando que as demais variáveis do desmonte se somam à situação mencionada (teor das normas sobre o processo sancionador ambiental, redução do quadro de servidores efetivos e gestão questionável para o preenchimento das vacâncias, interferências dos gestores e do comando institucional do Ibama, amparo ideológico para justificar a redução na repressão aos ilícitos ambientais), sendo que tais variáveis são capazes de inibir o exercício do poder de polícia ambiental em sua dimensão repressiva, independentemente do cenário de pandemia, é plenamente válido o argumento de que a restrição imposta pela emergência em saúde pública, decorrente do contágio do novo coronavírus, não teria condições de, por si só, levar à redução na quantidade de multas lavradas e de decisões proferidas para as multas ambientais do Ibama, no intervalo de 2020 a 2022 (conforme figura 1 na introdução), mantendo o desempenho em patamar baixo.

Até porque, em relação ao julgamento das multas ambientais (que registrou maior redução no período), tal atividade é desempenhada em rotinas administrativas essencialmente burocráticas, sem a necessidade do servidor que atua com essa atividade ter que ir a campo para gerar a decisão ou a instrução processual – essas diligências são realizadas por unidades distintas das encarregadas da instrução e do julgamento. Logo, a restrição imposta em função da pandemia, para que todos os servidores realizassem as tarefas por trabalho remoto, pouco impacto trouxe à rotina dos julgamentos dos autos de infração (que cabia aos gestores do Ibama), a não ser pequenas diminuições na produção relacionadas à instabilidade de rede, dependendo da localidade que o servidor se encontrasse.

A rotina do trabalho remoto durante a pandemia não pode ser considerada um fator de grande impacto às atividades de instrução e julgamento dos autos de infração, posto que ambas podem ser realizadas nas unidades administrativas do Ibama ou em outro local com acesso à internet e aos sistemas corporativos. Sendo essa a limitação trazida pela pandemia, não é coerente admitir que ela tenha proporcionado forte redução no julgamento das multas ambientais.

Quando se questiona os servidores que atuam com o processo sancionador ambiental, se a pandemia do novo coronavírus teria sido um evento determinante para reduzir a quantidade de multas constituídas entre 2020 e 2022, a maior parte do grupo que respondeu ao questionário registrou concordância a esse respeito, embora no geral, o somatório das demais posições contrárias a esse ponto de vista superaram o maior percentual⁸³ (Figura 21):

⁸³ Respostas indicadas à pergunta nº 15 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

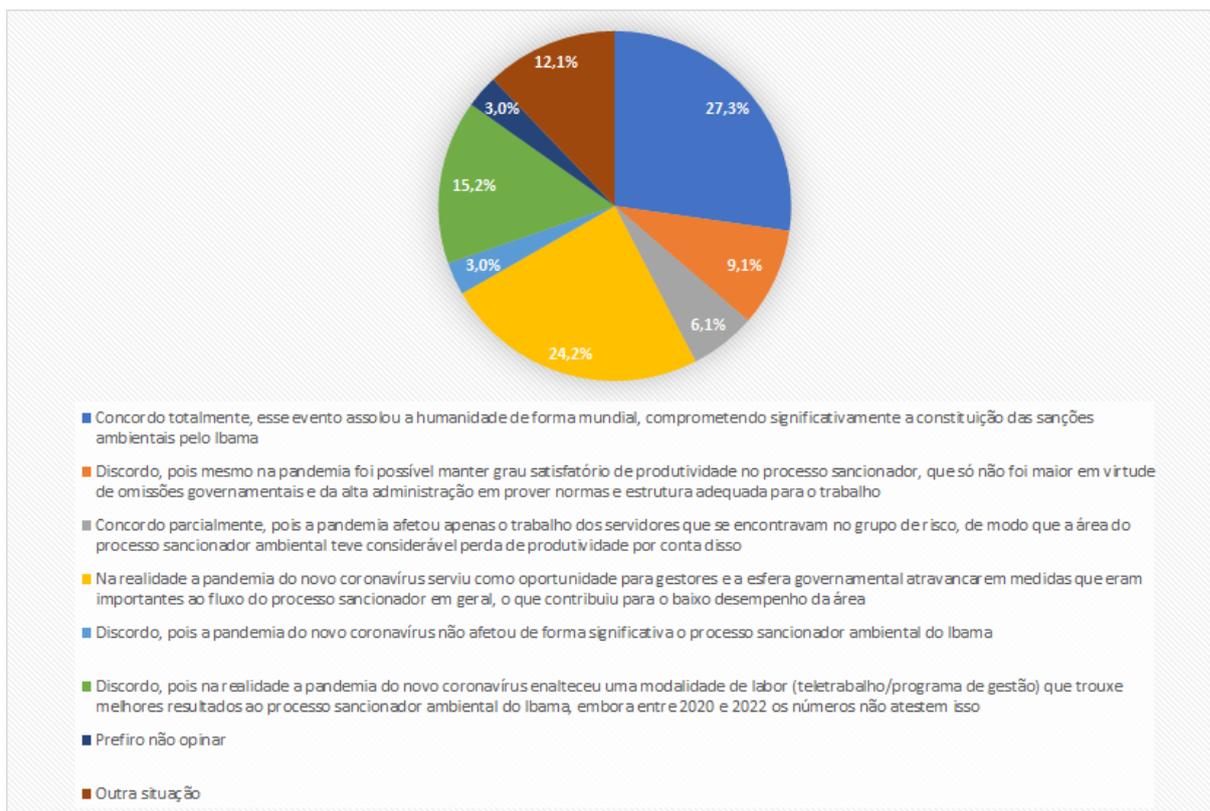


Figura 21: Percepção dos servidores que atuam com o processo sancionador ambiental sobre os efeitos da pandemia no número de julgamento de autos de infração e atividades da área.

Fonte: Autor (2024).

Como se percebe, 27,3% do grupo entende que a redução na quantidade de multas constituídas pelo Ibama, no triênio de 2020-2022, é um reflexo da pandemia do novo coronavírus. Apesar dessa posição deter o maior percentual de respostas para a questão, tudo indica que os participantes defensores dessa linha não consideraram outras variáveis que afetaram o processo sancionador, como o fato da atribuição para julgar as multas ambientais ser exclusiva dos gestores detentores de cargos comissionados e tendo esses alinhamento com as diretrizes de desmonte do governo federal, dificilmente iriam se empenhar para registrar uma marca de gestão severa na repressão dos ilícitos ao meio ambiente, posto que isso colidiria com diversas falas e discursos do chefe do executivo.

De todo modo, quando se analisa as demais posições, observa-se que 9,1% dos participantes discordam do ponto de vista do grupo anterior, pois entendem que não foi possível obter maior produtividade na área em função da falta de providência de melhores diretrizes normativas e para a realização do trabalho durante o período de pandemia, que cabiam à esfera governamental e à alta administração do Ibama.

Para 24,2% a emergência em saúde pública foi uma oportunidade para o governo federal implementar as medidas de desmonte da área ambiental, na lógica do “deixar passar a boiada”, aproveitando o contexto para atravancar ou retardar melhorias que eram fundamentais ao fluxo do processo sancionador. Um pequeno grupo (3%) segue a linha de que a pandemia não afetou de forma significativa o processo sancionador ambiental, enquanto outro grupo cinco vezes maior que esse (15,2%) comunga do mesmo ponto de vista, registrando que o período pandêmico serviu para a instituição ter conhecimento de que o labor em teletrabalho poderia trazer ganhos importantes à área sancionatória, embora os resultados de 2020 a 2022 não fossem capazes de expressar isso.

Esse último grupo fez referência aos trabalhos de instrução processual que ficaram a cargo dos servidores efetivos e tiveram resultados melhores que o número de decisões que cabia aos gestores da instituição. A partir da atividade de instrução é que se torna possível expedir uma decisão sobre um auto de infração. Essa situação revela que não houve ato de boicote ou de sabotagem do corpo efetivo aos gestores governamentais que não eram de carreira e que estavam incumbidos de julgar as multas ambientais, como reação esperada da burocracia estatal (Bauer *et al.*, 2021), posto que havia produção constante e significativa de atos instrutórios e de propostas de decisões para os autos de infração, que só não eram julgados por postura dos próprios gestores - provavelmente por estarem em sincronia com as diretrizes de desmantelamento da área, conforme abordado no capítulo 3.3.

Com efeito, o somatório das posições que não visualizam a pandemia como responsável pelo baixo desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama, entre 2020 e 2022, corresponde a 51,5% das respostas apresentadas (9,1%, 24,2%, 3% e 15,2%), montante que equivale a quase o dobro dos 27,3% que associam a redução na constituição das sanções às restrições impostas pelo estado de emergência em saúde pública. É provável que o percentual de 27,3% seja dos servidores com menor tempo de atuação no processo sancionador, como os que vieram do MMA para compor a EAP e aqueles que ainda não tinham mais de 5 anos de atuação na área, já que essa posição observa o contexto pandêmico sem considerar outras variáveis que têm peso relevante no fluxo de constituição das sanções ambientais, que foram afetadas pela gestão governamental anterior.

Em linha parecida a essa foi a posição de 6,1% dos participantes, que consideraram o efeito da pandemia somente aos servidores que se encontravam no grupo de risco de contágio do novo coronavírus, como fator determinante para reduzir a produtividade na constituição das sanções. Nota-se mais uma posição relativamente equivocada, posto que estaria admitindo o quadro de saúde dos gestores à época como um elemento que interferiu na produção das decisões, o que não é verdade, já que a maior parte desse pessoal (ou a totalidade) não era do grupo de risco e mesmo se fosse estaria amparado para realizar o trabalho da própria residência, sem ampliar a vulnerabilidade da saúde para julgar um auto de infração.

Em relação ao grupo que assinalou outra situação como responsável pelo baixo desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama no contexto da pandemia (12,1%), observou-se que alguns participantes apontaram o somatório de outros fatores (distintos do evento pandêmico) que teriam contribuído para “o caos na área sancionatória”, algo que teria contado com a atuação de gestores da alta administração institucional⁸⁴. Essa posição vai ao encontro do argumento defendido neste capítulo, de que não é possível admitir que a pandemia do novo coronavírus tenha levado, por si só, à redução na quantidade de decisões proferidas para as multas ambientais do Ibama, no período de 2020 a 2022, em razão de outras variáveis do contexto governamental terem colaborado de forma mais significativa para isso.

Na realidade, é possível admitir que a pandemia do novo coronavírus teve a menor contribuição para reduzir a quantidade de decisões expedidas às multas ambientais do Ibama, entre 2020 e 2022, em função do nível de interferência das demais variáveis que afetaram a área no contexto do desmonte promovido pela esfera governamental, embora não se tenha investigado o peso que cada uma dessas variáveis teria, a partir de um experimento quantitativo. Como essa questão não faz parte do foco principal da pesquisa, fica a oportunidade para investigações mais aprofundadas sobre o enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama.

⁸⁴ Parte das respostas apresentadas à opção “outra situação”, da pergunta nº 15 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

Por sua vez, ainda no rol dos servidores que apontaram outra situação, houve um grupo que registrou uma dificuldade inerente do teletrabalho como fator que interferiu na produtividade durante a pandemia, uma vez que o trabalhador foi obrigado a desenvolver competência de conciliar mais de um tipo de tarefa conflitante naquele momento, que consumia considerável atenção: as atividades domésticas e a dedicação familiar. De fato, naquele contexto a educação dos filhos e a manutenção de um bom nível de saúde mental da família eram fatores de maior peso em relação a qualquer meta de trabalho, que não foi fácil de conciliar em boa parte dos lares, até que as condições de imunidade da população apresentassem melhora.

Essa é uma questão bastante relacionada com os efeitos da pandemia em si, mas seria necessária uma pesquisa própria para se ter uma noção de qual foi o seu impacto em determinada categoria profissional, grupo laboral ou social, para ser possível argumentar que em segmento “x” o efeito pandêmico reduziu a produção em 90% em relação ao cenário anterior a esse evento, por exemplo.

Outra observação acerca das situações distintas das enumeradas nas opções da pergunta, que teriam concorrido para reduzir a quantidade de julgamento das multas ambientais, seria a falta de uma gestão mais adequada para a atuação dos servidores em relação ao grande acervo de processos do Ibama pendentes de instrução e julgamento, já que durante a pandemia parte do grupo que assinalou 12,1% das respostas notou que havia considerável dificuldade para gerenciar a caixa processual da ENINS, que passou a concentrar processos de todo o país em um único local virtual. Esse fator, teria emperrado a dinamicidade da produção, seja dos atos instrutórios ou decisórios, tendo força para afetar o trabalho independentemente do contexto pandêmico.

Esse apontamento é bem pertinente, pois se trata de uma questão de gestão organizacional da área, que se não for corrigida impacta qualquer cenário institucional, quer se trate de uma ocasião de desmonte ou de valorização da área. Portanto, trata-se de uma situação que precisa ser considerada pela autarquia ambiental, por conta dos reflexos significativos à constituição das sanções ambientais.

Além da avaliação dos efeitos da pandemia do novo coronavírus ao processo sancionador ambiental do Ibama, analisou-se também os efeitos desse evento na etapa de fiscalização, responsável pela lavratura dos autos de infração. A posição dos servidores dessa área a respeito da interferência do estado de emergência em saúde pública para a diminuição na quantidade de multas lavradas entre 2020 e 2022 foi majoritária em relação ao impacto nos servidores do grupo de risco, que deixaram de contribuir com as atividades de campo por um período⁸⁵ (Figura 22):

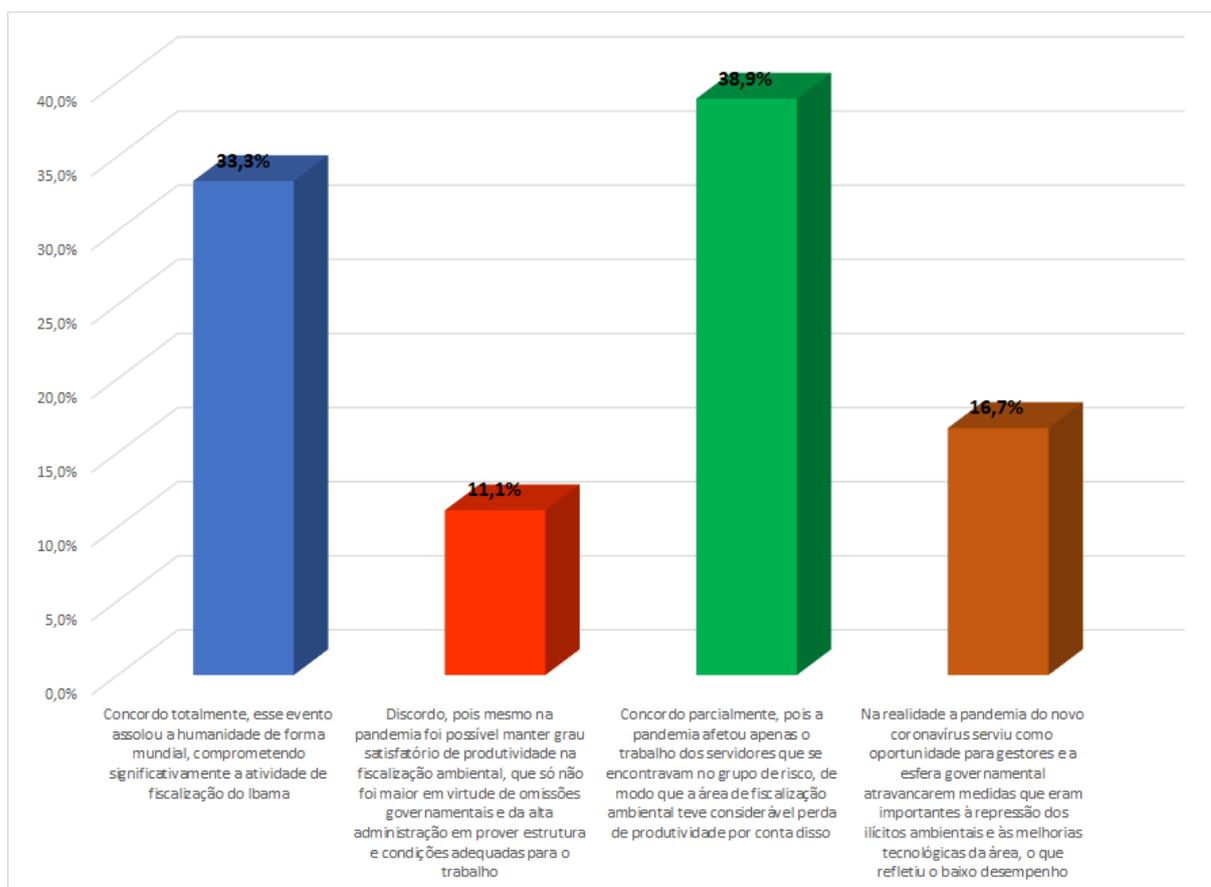


Figura 22: Percepção dos servidores da fiscalização sobre os efeitos da pandemia do novo coronavírus na quantidade de multas lavradas.

Fonte: Autor (2024).

Diferentemente do detectado na área do processo sancionador, a maior proporção das respostas dos fiscais (38,9%) apontou que a fiscalização como um todo não foi afetada pela pandemia, mas apenas o trabalho que era desempenhado

⁸⁵ Respostas indicadas à pergunta nº 10 do questionário estruturado aplicado nos servidores da fiscalização ambiental, presente no esboço do Apêndice E.

pelos servidores que figuravam no grupo de risco da doença, que deixou de ser computado.

Sobre esse ponto, é importante registrar que haveria certa impertinência em considerar somente a não atuação dos servidores que se encontravam em grupo de risco à patologia pandêmica como causa principal ou maior da redução considerável na quantidade de multas lavradas no período da pandemia, posto que provavelmente esses fiscais não eram a maioria do quadro de agentes ambientais e havia uma série de situações que poderiam ser objeto de autuações de forma remota, sem a necessidade de deslocamento em campo, como a fiscalização já fazia antes. Diante desse cenário, nota-se que houve contribuição de outras variáveis, como em relação ao processo sancionador ambiental, para a diminuição da lavratura de autuações aos infratores do meio ambiente.

Assim, excetuando a diferença de percepção quanto ao efeito da pandemia no desempenho do labor da área, verifica-se que o argumento construído ao processo sancionador ambiental também é aplicável à fiscalização, já que nesta havia a possibilidade de manter uma rotina mais ativa em relação a indicação de penalidades pelas transgressões ao meio ambiente (lavratura de autos de infração), aproveitando a força de trabalho do pessoal de grupo de risco, que podia atuar de forma remota. Considerando que esse tipo de atuação não teve destaque no período, percebe-se que nesse ponto a interferência governamental ou dos gestores da área foi fundamental para restringir a lavratura de multas.

Como essa interferência já vinha produzindo efeitos desde o ano anterior ao da pandemia⁸⁶ (2019), é possível sustentar que as medidas de desmonte da área ambiental tiveram a capacidade de manter em nível reduzido as atividades da fiscalização, aproveitando-se o estado de emergência em saúde pública para ampliar a limitação das ações de repressão aos ilícitos ao meio ambiente.

Ademais, é importante recordar que mesmo no período pandêmico, a fiscalização ambiental foi considerada atividade essencial, nos termos do art. 1º, § 1º, XXVI, do Decreto 10.282/2020 (Brasil, 2024i), que deveria ter continuidade mesmo com as restrições estabelecidas à população em geral. Como as

⁸⁶ Essa situação pode ser visualizada na Figura 1 da introdução, que demonstra redução considerável na quantidade de autuações lavradas pelo Ibama em 2019.

transgressões ambientais não cessaram nesse período, em princípio não haveria razão para uma drástica redução na lavratura de autuações. Contudo, o que se notou é que o primeiro ano da pandemia registrou a menor quantidade de autos de infrações lavrados no intervalo de 2019-2022⁸⁷.

Essa quantidade pode justificar a resposta dos 33,3% servidores que apontaram a pandemia como a responsável por determinar a redução na quantidade de autos de infração lavrados durante o seu período (2020-2022), em função da limitação às atividades de fiscalização. Contudo, assim como na área do processo sancionador ambiental, é provável que os agentes ambientais que comungam dessa linha não tenham considerado a influência de outras variáveis do contexto governamental, que já vinham afetando a área há certo tempo, como o boicote às fiscalizações intensivas com lastro na ideologia negacionista das mudanças climáticas, a desativação do Canal Linha Verde que era voltado ao recebimento de comunicados de ilícitos ambientais, as mudanças normativas que interferiram na rotina de trabalho dos fiscais e a despreocupação na adoção de medidas mais céleres para preencher os cargos efetivos que se encontravam em vacância, dentre outras.

Todas essas questões levariam a uma redução no número de multas lavradas com ou sem pandemia, já que o foco do governo era restringir ao máximo o exercício do poder de polícia ambiental do Ibama na sua dimensão repressiva.

Os outros dois grupos de agentes ambientais que responderam ao questionário estruturado compõem a linha dos que não enxergam a pandemia do novo coronavírus como o evento determinante para a redução das multas lavradas pela fiscalização, entre 2020 e 2022, sendo que o de maior percentual dentre eles (16,7%) segue o ponto de vista de que a emergência em saúde pública surgiu como uma oportunidade para o governo federal implementar estratégias de desmonte da área, deixando de prover melhorias tecnológicas que contribuiriam à repressão dos ilícitos ambientais, além de boicotar ações fiscalizatórias que tivessem maior impacto nesse período. O outro grupo (11,1%) se ampara na posição de que haveria a possibilidade da fiscalização ter produtividade satisfatória, mesmo na pandemia, o

⁸⁷ Conforme Figura 1, o Ibama lavrou em 2020 o equivalente a 80% do total de autos de infrações lavrados em 2019.

que não foi possível em virtude de postura da alta administração do Ibama em não prover condições para que os servidores fossem para campo, sem estarem tão vulneráveis ao contágio patológico.

A posição de ambos os grupos reforça o argumento de que o contexto pandêmico foi aproveitado para restringir ao máximo as ações voltadas a reprimir os ilícitos contra o meio ambiente, chegando a configurar certa contradição com a própria regra editada pelo governo federal, por meio do Decreto nº 10.282/2020, que colocara a fiscalização ambiental no rol das atividades essenciais.

Um fator que travou a fiscalização durante a pandemia e que também foi objeto de omissões/restrições do governo diz respeito a dificuldade de composição das equipes para promover a fiscalização em campo, como o desmatamento, por exemplo, que naquele período se encontrava em alta. A maior parte dos agentes ambientais que respondeu uma pergunta sobre isso apontou que a dificuldade estava relacionada com situação que já ocorria no Ibama, relativa à aposentadoria de servidores⁸⁸ (Figura 23):

⁸⁸ Respostas indicadas à pergunta nº 11 do questionário estruturado aplicado nos servidores da fiscalização ambiental, presente no esboço do Apêndice E.

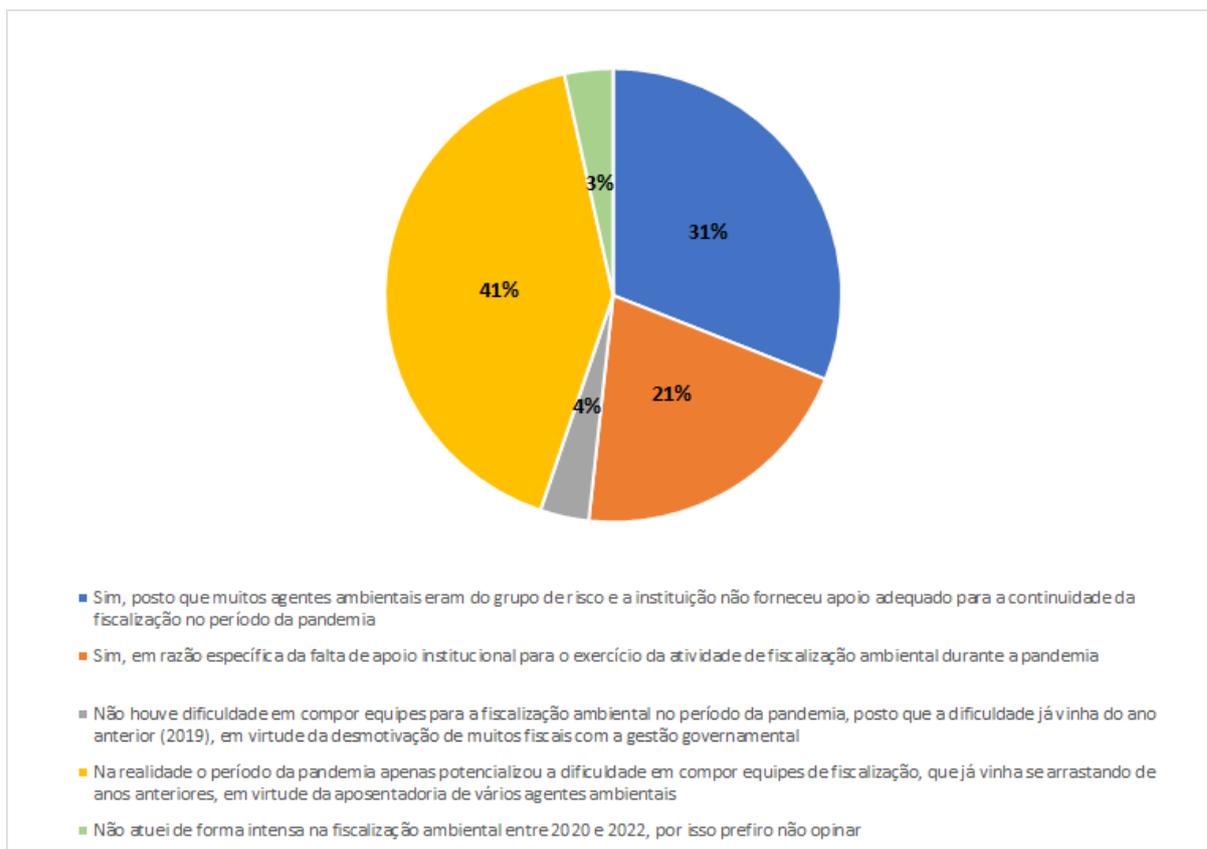


Figura 23: Principais dificuldades para compor equipes de fiscalização de campo durante a pandemia, segundo os agentes ambientais federais.

Fonte: Autor (2023).

A grande dificuldade para compor equipes de fiscalização de campo, segundo a maioria dos agentes ambientais (41%), era uma consequência da diminuição do número de servidores, em função das aposentadorias e da falta de reposição da mão de obra. A ausência de reposição do quadro efetivo do Ibama sempre foi justificada pelas limitações orçamentárias, embora no próprio período de pandemia havia amparo legal para realizar concurso destinado ao preenchimento dos cargos que se encontravam em vacância, como foi ponderado no capítulo 3.5. Contudo, mesmo que houvesse saldo favorável em caixa para solucionar toda a vacância do Ibama, não era interessante fortalecer a fiscalização ambiental, já que esta conflitava com a ideologia negacionista difundida pelo governo à época (capítulo 3.6).

Outro fator que teria dificultado a composição de equipes para promover fiscalização de combate ao desmatamento foi o fato de parte do contingente dos agentes ambientais se encontrar no grupo de risco mais vulnerável ao contágio viral, conforme 31% das respostas. Esse percentual pode ser tomado como um

referencial que retrata o grau de interferência que a pandemia do novo coronavírus teve na fiscalização, posto que a maior parte das respostas computadas na figura 21 apontaram que o efeito direto desse evento se deu nos servidores com quadro de saúde de risco, sendo possível argumentar que de toda a redução causada no montante de autos de infração lavrados, 31% dela estaria ligada ao estado de emergência em saúde pública. Ou seja, a pandemia por si só não foi capaz de afetar um terço do volume total de autuações que diminuíram em seu período.

A percepção dos agentes ambientais federais corrobora com o argumento de que as ações do executivo federal para enfraquecimento do poder de polícia ambiental do Ibama foram mais drásticas ao desempenho da lavratura de autos de infração, entre 2020 e 2022, que o contexto pandêmico em si.

Isso fica claro quando se considera a dificuldade de compor equipes para a fiscalização de campo, em virtude das aposentadorias de servidores (41% das respostas), somado com a não renovação do contrato administrativo para manter em atividade o canal Linha Verde, voltado a possibilitar a comunicação de ilícitos ambientais (capítulo 3.4), e a inércia institucional em prover condições adequadas para que os servidores pudessem realizar fiscalização durante a pandemia (21% das respostas), demonstrando que a conjugação desses fatores era capaz de levar a uma paralisia na atividade de fiscalização, refletindo na redução da lavratura de multas. Isso sem contar a desmotivação de pequeno grupo de servidores (4% das respostas) com a gestão governamental, que também se soma à inibição do poder de polícia repressivo.

Assim, as variáveis que contribuíram ao enfraquecimento do exercício do poder de polícia ambiental do Ibama, decorrentes das ações da esfera governamental, eram mais numerosas que as ligadas à pandemia em si (isolamento social, trabalho remoto em condições diferenciadas), tendo produzido maior interferência que essas no desempenho da fiscalização, no que concerne à quantidade de multas lavradas.

De um modo geral, verificou-se que a pandemia do novo coronavírus não teve maior contribuição para reduzir a quantidade de autos de infrações lavrados e de multas julgadas pelo Ibama, no período de 2020 a 2022, influenciando a

manutenção do desempenho do processo sancionador ambiental em baixo nível nesse intervalo.

Com essa consideração, é pertinente avaliar se a mudança do entendimento jurídico que resultou no estabelecimento de uma lógica um pouco mais complexa para impor sanções administrativas pelas infrações ambientais, teve impacto mais significativo à quantidade de multas lavradas e de decisões proferidas para as multas do Ibama, entre 2020 e 2022, que as medidas governamentais voltadas ao desmonte da área ambiental.

4.2 Efeitos da responsabilidade subjetiva para imposição das sanções administrativas ambientais: análise da mudança de lógica no desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama

A imposição de sanção administrativa por uma infração cometida contra o meio ambiente requer a ocorrência de um dano a um dos componentes ambientais (água, terra, ar, animais, vegetação, patrimônio cultural ou genético) ou de uma violação às normas que regulamentam o uso do meio ambiente, que tenha sido praticada por uma pessoa conhecida, passível de ser responsabilizada na forma da lei. A responsabilização da pessoa infratora ocorre por meio da instauração do processo sancionador ambiental, que precisa considerar aspectos de ordem objetiva ou subjetiva para que a multa seja aplicada em função da transgressão ao meio ambiente.

Desde a vigência da Lei 6.938/1981, a imposição de sanções administrativas pelas atividades ou condutas lesivas ao meio ambiente seguia a mesma lógica da obrigação estabelecida ao poluidor para reparar os danos ambientais causados. A diretriz legal determina o dever de indenizar ou prover a reparação do dano provocado independentemente da existência de culpa, conforme se depreende do art. 14, § 1º, da referida lei (Brasil, 2023d):

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro

Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Como se percebe no trecho em destaque, a possibilidade de aplicar a multa ambiental foi prevista inicialmente no inciso I do caput do artigo 14, que não fazia qualquer menção sobre a necessidade de demonstrar a culpa do infrator para a sanção pecuniária ser válida. Por outro lado, no que diz respeito à reparação dos danos ambientais, o § 1º já estabelecia expressamente que tal obrigação não dependia da demonstração de culpa do poluidor para ser cobrada.

Assim, a lacuna interpretativa do art. 14, I, levou os entes do Sisnama a considerar que a diretriz da reparação do dano ambiental (§ 1º do art. 14) também era aplicável à imposição das multas administrativas, utilizando essa presunção desde 1981. Apesar de algumas sanções serem aplicadas com a demonstração de culpa do infrator, a maioria das autuações não seguia essa lógica.

Pode-se dizer que quando a norma dispensa a demonstração de culpa para atribuir uma obrigação significa que ela está estruturada na ótica da responsabilidade objetiva. O contrário, não havendo tal dispensa predomina a lógica da responsabilidade subjetiva (Guimarães, 2017).

A responsabilidade subjetiva fundamenta-se na noção de culpa e ou dolo para restar caracterizada, evidenciando-se quando alguém age ou pretende o resultado proibido pela norma jurídica, seja por meio de impulso livre e consciente, ou mesmo assumindo o risco de produzir o dano (Gagliano e Pamplona Filho, 2017). Pode ocorrer também quando o usuário deixa de observar um dever de cuidado

estabelecido pelo direito (“*nemine laedere*”), promovendo a violação por negligência, imprudência ou imperícia (Carrá, 2006).

Por sua vez, a responsabilidade objetiva é aquela baseada no risco criado pela própria natureza da atividade desenvolvida, ou nos casos previstos em lei, conforme diretriz estabelecida no parágrafo único do art. 927 do Código Civil (BRASIL, 2023i). Além desses requisitos, essa modalidade de responsabilidade impõe a necessidade de se demonstrar o nexo causal entre a conduta praticada e o resultado danoso, para restar devidamente configurada, nexo que também tem que estar presente na responsabilidade subjetiva.

Percebe-se que a imposição de sanção administrativa pela sistemática da responsabilidade objetiva é mais simples que pela subjetiva, em razão da quantidade de requisitos para demonstrar aquela ser menor que esta.

De todo modo, independentemente da simplicidade para operacionalização, em 08/05/2019 a Primeira Seção do STJ, responsável pelo julgamento de matérias de direito público e coletivo, julgou caso em que construiu um entendimento determinando que a aplicação das multas ambientais por infrações administrativas deveria seguir a lógica da responsabilidade subjetiva da seara criminal, restringindo a responsabilidade objetiva apenas à reparação dos danos ao meio ambiente (STJ, 2019).

O caso julgado pelo STJ (EREsp nº 1.318.051-RJ) foi referente à multa ambiental que o Município de Guapimirim/RJ aplicou na Ipiranga Produtos de Petróleo S.A, que era cobrada na justiça, por conta do derramamento de óleo diesel pertencente a esta, após o descarrilhamento de unidade ferroviária da Ferrovia Centro Atlântica (FCA), responsável pelo transporte dos produtos, que atingiram áreas de preservação permanentes do Município e a Baía de Guanabara. O acidente ocorreu em 26/04/2005, ocasionando o vazamento de cerca de 60.000 litros de óleo diesel na natureza⁸⁹. Após divergência nos julgamentos das instâncias do Judiciário no Rio de Janeiro sobre a responsabilidade da proprietária do petróleo (Ipiranga) pela multa, o STJ entendeu não ser cabível a sanção pecuniária contra a proprietária

⁸⁹ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2804200516.htm>.

da carga, mas tão somente a sua responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais, posto que:

(...) não se poderia confundir direito administrativo sancionador com responsabilidade civil ambiental, pois o fato do disposto no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981 prever que a obrigação de reparar os danos não afasta a aplicação de sanções administrativas não significa que estas estariam dispensadas da avaliação do elemento subjetivo (STJ, 2019).

Assim, foi fixada interpretação ao dispositivo da Lei 6.938/1981 que previa a possibilidade de aplicar multa ao infrator, mas não especificava sobre qual modalidade de responsabilidade ele poderia ser multado.

Como o STJ tem atribuição constitucional para uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil e a decisão proferida no EREsp nº 1.318.051-RJ impactou a lei que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente, o entendimento fixado pelo STJ, sobre a incidência da responsabilidade subjetiva na apuração das infrações ambientais, aplica-se a todos os entes do Sisnama.

Por seu turno, sendo o Ibama um integrante do Sisnama, o seu processo sancionador ambiental deve observar a lógica da responsabilidade subjetiva, posto que para haver êxito da multa administrativa lavrada contra determinado infrator é necessário considerar os seguintes requisitos dessa nova diretriz: (i) a existência do nexo causal entre a conduta praticada e o ilícito ambiental; (ii) as circunstâncias que podem afetar o cometimento da infração, como o erro; e (iii) a culpabilidade do transgressor.

Essas questões são componentes da responsabilidade subjetiva que precisam ser demonstrados na apuração da infração ambiental, para haver viabilidade na imposição da sanção administrativa pela transgressão ao meio ambiente. Com efeito, tais diretrizes possuem elevado grau de complexidade da esfera penal, que tornam o processo de apuração das infrações ambientais mais complexo, uma vez que devem ser observadas tanto na etapa de fiscalização como nas fases de instrução e de julgamento do processo sancionador.

Além disso, a complexidade para aplicar a sanção ambiental aumenta quando vários infratores participam da transgressão contra o meio ambiente, configurando o chamado concurso de pessoas, que para ser solucionado impõe a afinidade do

corpo técnico laboral com teorias para a delimitação do autor do ilícito penal, como a objetivo-formal, que tem destaque no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o conhecimento de outros postulados teóricos para delimitar e diferenciar os diversos níveis de autoria dos envolvidos na infração ambiental, como a teoria do domínio do fato (Almeida, 2010; Masson, 2023; Zaffaroni e Pierangeli, 2010).

Em virtude dessas peculiaridades e do julgado do STJ, a partir de junho de 2019⁹⁰ a apuração das infrações administrativas ambientais precisou contemplar a posição da corte superior de justiça que estabeleceu a lógica da responsabilidade subjetiva como regra para imposição de sanções ambientais. Como essa sistemática possui complexidade alta e induz a novos desafios aos servidores que atuam com o processo sancionador ambiental do Ibama (fiscalização e demais etapas), buscou-se compreender se ela teve impacto mais elevado na variação do quantitativo de multas lavradas e de decisões proferidas para os autos de infração, que as medidas governamentais voltadas ao desmonte da área ambiental. A avaliação foi feita desde o momento em que o entendimento jurídico se tornou vigente, contemplando especialmente o período entre 2020 e 2022, em que foi registrado o menor desempenho do processo sancionador.

Assim, indagou-se os servidores que atuam na fiscalização ambiental e nas etapas de instrução e julgamento do processo sancionador sobre o impacto na produção dos atos instrutórios e decisórios, bem como na lavratura de autos de infração, em razão da necessidade de observar a lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções administrativas a quem comete um ilícito ambiental. De um modo geral, a resposta dos servidores de ambas as áreas apontou que o maior efeito dessa lógica teria sido experimentado pela fiscalização, tanto por opinião majoritária dos agentes ambientais que responderam ao questionário, como por posição dos servidores do processo sancionador, que visualizaram maior desafio nos procedimentos iniciais de apuração das infrações⁹¹ (Figura 24):

⁹⁰ Mês em que foi publicado o acórdão de julgamento do EREsp nº 1.318.051-RJ, estabelecendo a responsabilidade subjetiva como referencial para a aplicação de sanções administrativas ambientais.

⁹¹ Respostas indicadas à pergunta nº 16 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D, e à pergunta nº 12, referente ao questionário aplicado nos servidores da fiscalização, presente no Apêndice E.

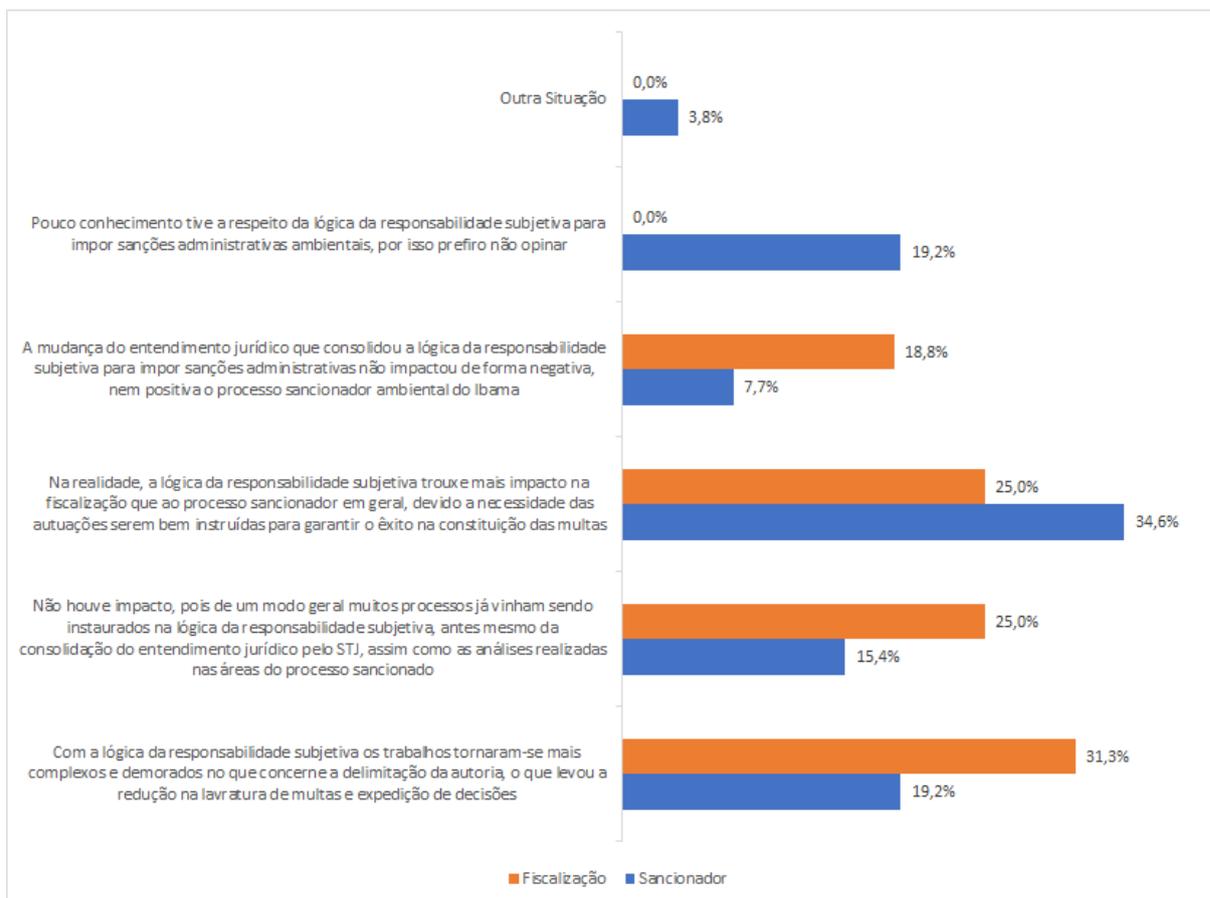


Figura 24: Percepção dos servidores do processo sancionador ambiental e da fiscalização sobre a aplicação da responsabilidade subjetiva na apuração das infrações ambientais.

Fonte: Autor (2024).

Nota-se que 31,3% dos agentes ambientais admitem que com a lógica da responsabilidade subjetiva os trabalhos de identificação da autoria dos ilícitos ao meio ambiente tornaram-se mais complexos, induzindo a um maior consumo de tempo para a lavratura das autuações, o que teria contribuído para a redução na quantidade de multas lavradas.

Por sua vez, a percepção majoritária dos servidores que atuam nas etapas pós-fiscalização do processo sancionador ambiental (34,6%) também vai no sentido de que a responsabilidade subjetiva teria trazido mais impacto às atividades de fiscalização, dado a importância do processo ser inaugurado com o máximo de elementos possíveis sobre a autoria da infração, para proporcionar maior êxito na aplicação da multa.

Acerca desse ponto, é importante esclarecer que diferentemente da esfera criminal em que não se exige que o *standard* probatório⁹² seja tão robusto nas etapas iniciais do processo penal, como para o recebimento da denúncia (Vieira e Puhl, 2023; Peixoto, 2021), no processo sancionador ambiental, que tem como foco a imposição de uma sanção administrativa bastante elevada, que pode chegar ao montante de R\$ 50.000.000,00 (art. 75 da Lei 9.605/1998), há a necessidade de se ater ao princípio da duração razoável do processo e simultaneamente prezar pelo exercício do contraditório e da ampla defesa, o que impede que o *standard* probatório inicial seja mais brando, pois isso comprometeria toda a celeridade de apuração da infração ambiental, fazendo o feito retroceder às etapas iniciais para o cumprimento de diligências e esclarecimentos de variadas questões sobre a autoria e materialidade do ilícito.

Por tal razão, o processo sancionador ambiental precisa ser inaugurado com maior qualidade e robustez probatória possível. Por isso, de certo modo era esperado que a mudança do entendimento jurídico com repercussão no rito apuratório das infrações ambientais trouxesse maior efeito à etapa inicial do processo, que cabe à fiscalização, ao menos num primeiro momento – até que todos os agentes ambientais estejam familiarizados com a nova rotina.

Se o *standard* probatório não for elevado na etapa inicial, haverá efeito negativo à efetividade da imposição de sanções, que terão tempo maior para serem aplicadas, transmitindo a mensagem de incapacidade estatal na repressão dos ilícitos administrativos, embora esse não seja o único fator que ocasione baixa efetividade na punição das transgressões ao meio ambiente – o elevado número de processos pendentes de instrução ou de julgamento também colabora muito para isso.

É importante registrar também que o fato de ser demandado maior tempo para a inauguração de um processo sancionador ambiental, não implica necessariamente em redução na lavratura de multas, posto que para tanto é necessária a concorrência de outros fatores, como o número de servidores designados à fiscalização e a política institucional de comando da área, encarregada

⁹² Diz respeito ao “grau de suficiência probatória mínima exigida pelo direito, para que uma hipótese fática seja considerada provada” (Peixoto, 2021).

de direcionar os fiscais a combaterem número maior ou menor de infrações ambientais. A conjugação de todos esses fatores é que vai ocasionar a diminuição na quantidade de autuações lavradas.

Por isso, o efeito da responsabilidade subjetiva por si só não seria capaz de reduzir a lavratura de multas, dependendo da presença de pelo menos outra variável para tanto.

Esse fator pode explicar outras duas posições majoritárias dos integrantes da fiscalização, que superaram o ponto de vista do pessoal do processo sancionador sobre o mesmo quesito, que se refere a não percepção de impacto da responsabilidade subjetiva na área (25%) e a opinião de que a consolidação do entendimento jurídico do STJ não teria repercutido de forma negativa nem positiva na sistemática de apuração dos ilícitos ambientais (18,8%).

O primeiro aspecto decorre do fato da diretriz legal que respalda a aplicação de sanções administrativa (art. 14, I, da Lei 6.938/1981) conter certa lacuna interpretativa que não obrigava a adoção de uma das modalidades de responsabilidade (objetiva ou subjetiva) para impor a sanção ambiental, facultando ao ente do Sisnama optar por uma ou outra na persecução dos ilícitos. Antes da pacificação da questão pelo STJ, havia apurações de infrações tanto na lógica da responsabilidade objetiva, como na da subjetiva, de modo que a consolidação do entendimento jurídico para prevalência da segunda linha não teria trazido tanto impacto à fiscalização, segundo opinião de 25% dos fiscais.

O segundo aspecto também tem lastro no que foi explanado, pois muito embora houvesse uma predominância da lógica da responsabilidade objetiva nas autuações do Ibama, alguns processos eram instaurados na ótica da responsabilidade subjetiva e seguiam essa linha até a constituição definitiva da sanção. Por isso, alguns integrantes da fiscalização (18,8%) não visualizaram efeitos positivos ou negativos nas atividades da área, pela predominância da responsabilidade subjetiva.

A percepção dos servidores que atuam nas etapas de instrução e julgamento do processo sancionador ambiental foi em nível menor que a dos integrantes da fiscalização, sobre os dois quesitos comentados, por conta de que não havia um banco de teses sistematizados para dar suporte às atividades instrutórias e de

preparação dos atos decisórios⁹³, contemplando toda a complexidade da responsabilidade subjetiva. Como a maior parte do corpo funcional que realiza essas atividades não tem formação na área jurídica e nem tanta afinidade com o tema, a mudança de ótica para a delimitação da autoria das infrações ambientais acabou trazendo certa dificuldade em aplicar a nova diretriz, o que reflete os percentuais de 15,4% e 7,7% da área do sancionador registrados na figura 24.

Uma situação que de certo modo surpreendeu foi em relação ao questionamento sobre eventual amparo institucional para aplicar a lógica da responsabilidade subjetiva na apuração das infrações ambientais, onde elevado número de agentes ambientais, que respondeu ao questionário, registrou desconhecer qualquer tipo de orientação ou treinamento para melhor aplicação dessa sistemática nas atividades laborais (Figura 25):

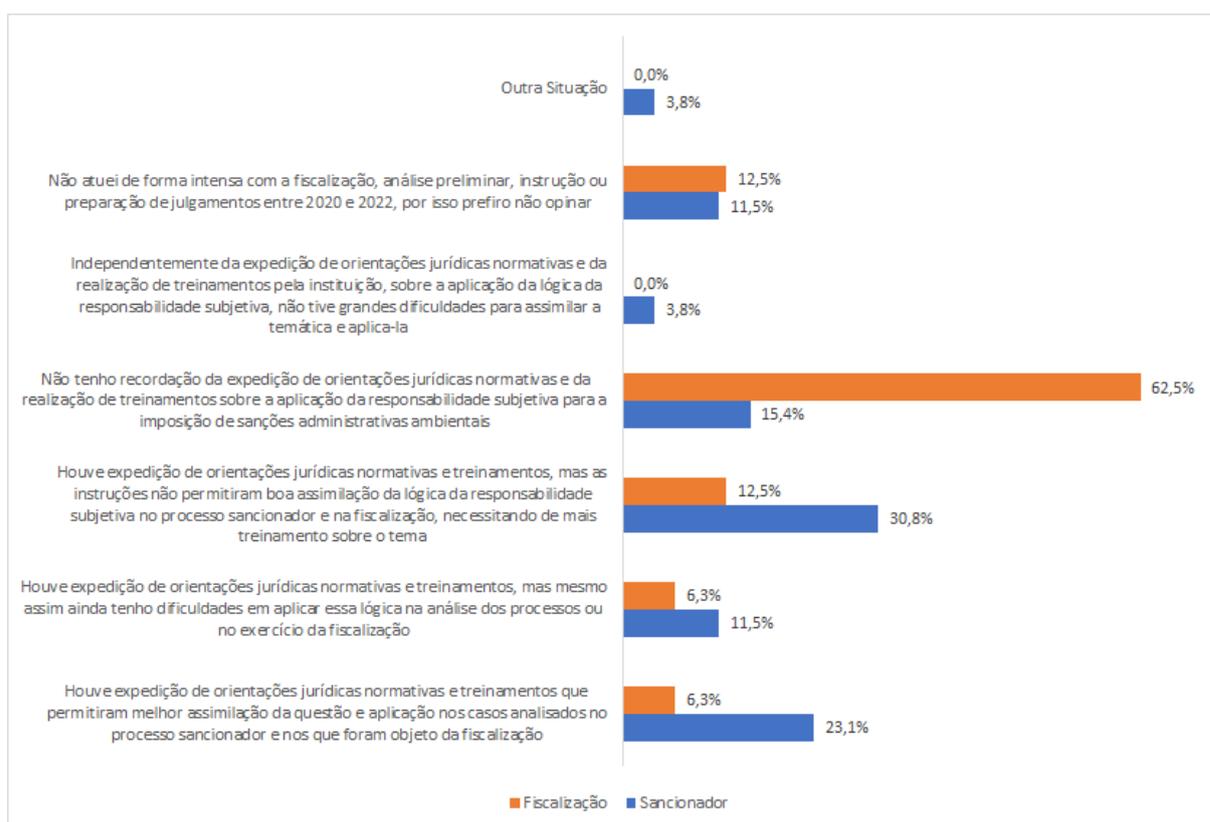


Figura 25: Avaliação do suporte institucional para assimilação da lógica da responsabilidade subjetiva na apuração das infrações ambientais.

Fonte: Autor (2024).

⁹³ Parte das respostas apresentadas à opção “outra situação”, da pergunta nº 16 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

Observa-se que grupo considerável da fiscalização (62,5%) afirmou desconhecer a existência de alguma orientação jurídica normativa da instituição, ou mesmo de treinamento sobre a aplicação da responsabilidade subjetiva na apuração de infrações ambientais. O percentual de respostas desse grupo foi um dos mais elevados dentre o rol das perguntas dos dois questionários estruturados aplicados. Entretanto, essa posição conflita com a OJN nº 53/2020⁹⁴, que foi expedida cerca de 1 ano após a vigência do entendimento jurídico do STJ, trazendo diretrizes amplas sobre a aplicação da responsabilidade subjetiva na apuração de infrações percentuais, considerando os fatores de complexidade desse tema (nexo causal, possibilidade de erro, culpabilidade e concurso de pessoas).

Isso indica que muitos fiscais estavam desenvolvendo atividades em campo sem ter conhecimento da aplicação de todas as peculiaridades da responsabilidade subjetiva. Embora não se tenha conhecimento do número de processos que tenham sido instaurados sem observar essa lógica, existe a possibilidade de muitas multas terem tempo mais prolongado para a constituição, por conta da não contemplação de um ou outro elemento do *standard* probatório essencial para impor a sanção administrativa ambiental.

De um modo geral, as respostas dos servidores da fiscalização, sistematizadas em todos os quesitos da figura 25, indicam desconhecimento amplo sobre a OJN 53/2020 e de realização de treinamento acerca da temática da responsabilidade subjetiva, pela maior parte dos integrantes daquela área.

Com efeito, o cenário não se torna tão ruim porque em 2022 a quantidade de autuações lavradas voltou a ficar próxima à média apurada num recorte de 10 anos (considerando o período de 2013 a 2022, conforme figura 1 da introdução), o que sinaliza para ampliação do trabalho nas etapas de instrução e julgamento, quando esses casos estiverem sob análise.

Enquanto a maior parte dos integrantes do processo sancionador (30,8%) apontou a necessidade de realização de mais treinamento para melhor assimilação da responsabilidade subjetiva⁹⁵, a maioria dos agentes ambientais priorizava rotinas

⁹⁴ https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_53_2020.pdf

⁹⁵ Inclusive isso foi registrado em parte das respostas apresentadas à opção “outra situação”, da pergunta nº 17 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço

operacionais, sem haver dedicação mais intensificada sobre o estudo do tema em questão. Ao menos essa postura não decorre de um domínio com maior facilidade da matéria, posto que nenhum integrante da fiscalização assinalou esse quesito e uma minoria da área sancionatória (3,8%) afirmou ter enfrentado pouca dificuldade para compreender sua aplicação. Não foi apurado se a rotina mais operacional reflete algum comando dos gestores da fiscalização à época, ou se trata de uma postura dos próprios agentes ambientais.

De todo modo, isso não significa que as autuações foram lavradas sem observar a ótica da responsabilidade subjetiva, apenas a maior parte do corpo técnico responsável pela lavratura é que não tinha conhecimento amplo a respeito das peculiaridades e complexidade para aplicação desse tema. O resultado disso pode ser aferido em futuro próximo, quando for avaliado o desempenho da constituição das multas ambientais.

Por sua vez, é oportuno lembrar que no último trimestre de 2022 o colegiado da Primeira Turma do STJ julgou agravo interno interposto contra os embargos declaratórios do REsp nº 1.967.742/PR⁹⁶, onde manteve a decisão proferida no recurso especial que havia determinado o retorno do caso para novo julgamento pelo tribunal de origem, por consignar que embora o referido tribunal tivesse observado que a matéria em discussão envolvia a aplicação da responsabilidade subjetiva, o mesmo deveria considerar que, em homenagem ao princípio da precaução, aplicava-se a inversão do ônus da prova, impondo ao empreendedor a comprovação de que não provocou a degradação e não ao órgão ambiental fiscalizador, uma vez que seria hipótese de aplicação da Súmula nº 618/STJ.

O caso que resultou nesse julgamento é decorrente de uma ação judicial em que a empresa buscava anular um auto de infração lavrado pelo Ibama em 2012⁹⁷, por descumprimento de condicionante da licença ambiental que teria resultado no derramamento de 50.000 litros de óleo diesel, que se dispersaram às galerias pluviais e curso d'água próximo, em razão de acidente que ocorreu com composição

do Apêndice D. O grupo que assinalou essa alternativa enfatizou a dificuldade de assimilação do tema com base nas regras vigentes e capacitações ofertadas.

⁹⁶ AgInt nos Edcl no REsp nº 1.967.742/PR (2021/0280051-0) julgado em 24/10/2022.

⁹⁷ Ação anulatória de nº 5001548-76.2017.4.04.7001, voltada a anular o auto de infração do Ibama de nº 308080/D (processo sancionador ambiental nº 02017.001461/2012-98).

ferroviária no pátio da empresa. A multa administrativa havia sido constituída em R\$ 330.000,00, mas tinha sido anulada em julgamento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), sob o fundamento de que o Ibama não havia demonstrado a culpa da empresa, como determina a lógica da responsabilidade subjetiva. Contudo, essa decisão foi reformada pelo STJ, conforme reportado no parágrafo anterior.

O ponto importante que se extrai do julgamento do STJ para esse caso é que a corte superior de justiça flexibilizou a aplicação da lógica da responsabilidade subjetiva na apuração das infrações administrativas ambientais, estendendo o alcance da sua súmula de nº 618, que versa sobre a inversão do ônus da prova nas ações de degradação ambiental (de natureza cíveis), às questões que envolvem a imposição de penalidades administrativas por infrações ao meio ambiente. Embora não se trate de uma decisão com grau qualificado, nos termos do art. 927 do CPC, o julgado do STJ constitui um precedente extremamente relevante aos entes do Sisnama, pois na prática implica em reduzir o *standard* probatório mais elevado, que cabia a eles, transferindo esse ônus ao infrator ou potencial poluidor/degradador.

Desse modo, percebe-se que a responsabilidade subjetiva deixou de ter forte interferência na sistemática de apuração das infrações administrativas ambientais, já que o ônus maior de comprovar a não autoria pela transgressão ambiental volta a ser do autuado, mesmo na lógica em que o órgão ambiental tenha que demonstrar a culpabilidade dele e o nexo causal entre a conduta praticada e o ilícito ao meio ambiente – demonstração que se pauta em indícios mínimos e não robustos.

Por conseguinte, o que importa registrar é que não é possível afirmar que a responsabilidade subjetiva tenha contribuído de forma mais elevada para reduzir a quantidade de multas lavradas e de decisões proferidas para os autos de infração do Ibama, no período de 2020 a 2022, pois embora tenha levado maior complexidade ao rito de apuração dos ilícitos administrativos contra o meio ambiente, houve apoio institucional para capacitar os servidores que atuam com essa matéria, além de expedição de orientação jurídica normativa para conferir melhor amparo no trabalho realizado em âmbito da fiscalização, da instrução e do julgamento das autuações.

Ademais, mesmo que tal modalidade de imposição de sanção administrativa tenha tornado um pouco mais moroso o processo sancionador ambiental, para que ocorra redução na quantidade de multas lavradas ou de decisões proferidas é

necessário a atuação de pelo menos outra variável no mesmo contexto, como a quantidade de servidores que laboram nas áreas de apuração das infrações ambientais ou a forma como os gestores conduzem os trabalhos delas. Considerando que essas variáveis são decorrentes de questões relacionadas à política de governo, tendo força própria para afetar a variação das sanções ambientais com ou sem a lógica da responsabilidade subjetiva, percebe-se que as medidas adotadas em nível governamental para enfraquecer o meio ambiente na esfera federal produziram maior efeito no processo sancionador ambiental do Ibama do que a consolidação do entendimento jurídico pelo STJ para aplicar sanções administrativas ambientais.

4.3 As políticas públicas de Estado no contexto de desmantelamento dos instrumentos de repressão aos ilícitos ambientais

A condição para que determinada política pública traga resultados satisfatórios à proteção ambiental requer a existência de uma conjuntura preventiva e repressiva eficientes, sendo que no caso desta deve haver uma base normativa sólida, que regulamente e ampare a repressão dos ilícitos ao meio ambiente, além de contar com instituições consolidadas e fortalecidas para exercer a função protetiva esperada⁹⁸ (Bursztyn e Burstyn, 2012). Essas duas condições estão interligadas com o processo sancionador ambiental, visto que a imposição de penalidades pelas transgressões ao meio ambiente depende de um aparato normativo confiável que dê legitimidade ao trabalho das instituições encarregadas de zelar pelos recursos naturais.

No caso brasileiro, a legitimidade para prezar pela proteção ambiental está insculpida no art. 225 da Constituição, que vai além da obrigação formal do poder público prover a proteção, consagrando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, que confere força normativa de relevante dever ao Estado, já que o meio ambiente é essencial para garantir o direito fundamental à vida (Silva, 2009; Wedy, 2018).

⁹⁸ Há outras condições que foram destacadas no capítulo 2.1.

Em razão de tal status, as políticas públicas formuladas a partir do mandamento constitucional ou previstas em leis, que se encontrem em harmonia com a Constituição, sejam as voltadas à proteção ou à gestão do meio ambiente, possuem caráter vinculante, “obrigando a autoridade pública no desempenho da função administrativa a realizá-las” (Silva, 2009, p. 169).

Nesse caso, não há lastro à conduta do gestor ou do chefe do executivo destinada a abandonar determinado programa de melhoria da qualidade ambiental ou para manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo a redução das capacidades das instituições encarregadas de desempenhar essa missão, pois tal medida de desmonte implicaria em violação à Constituição, por impedir a coletividade de usufruir de um direito fundamental.

Essa força imperativa para o cumprimento do dever de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado decorre de uma política pública de Estado, razão pela qual não cabe ao chefe do executivo tratá-la na ótica da oportunidade e da conveniência, adotando postura facultativa para agir no provimento da proteção ambiental.

A política de Estado é aquela prevista em lei ou na própria Constituição, sendo lastreada em diretrizes e princípios que regulamentam a estrutura e o funcionamento do aparelho estatal, buscando preservar valores e interesses fundamentais da nação (Santos, 2018). Por isso, essa modalidade de política é marcada por uma longa durabilidade, o que acaba sendo positivo à segurança jurídica das relações sociais e à agregação da sociedade.

Considerando que a política de Estado pode se contrapor às ações de determinada legenda que se encontra no poder, posto que nem sempre elas estão em conformidade com a ordem jurídico-constitucional ou são omissivas no tratamento das garantias da coletividade, busca-se avaliar qual foi o papel desempenhado por algumas normas, princípios e diretrizes da política estatal brasileira no contexto de desmonte da pauta ambiental, promovido pela gestão governamental de 2019 a 2022.

O ponto primordial a ser considerado é que a partir do momento em que a gestão governamental utiliza uma ideologia negacionista para justificar a desregulação do processo sancionador ambiental do Ibama, trazendo como

consequência a precarização das condições para manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, existe uma violação direta à ordem constitucional, consistente em atuação insuficiente do poder público para assegurar a preservação ambiental, que é essencial à sadia qualidade de vida da coletividade, como uma política pública de Estado.

Essa postura reflete posição de governos populistas autoritários, que relutam em se submeter à ordem jurídico-constitucional, bem como em assegurar a autoridade formal-legal da administração pública (Bauer *et al.*, 2021), a fim de impedir a existência de instituições consolidadas e fortalecidas para proteger o meio ambiente.

O que se percebe no caso brasileiro é que as estratégias mobilizadas pela gestão governamental de 2019 a 2022 foram um pouco além das opções delineadas por Bauer e Becker (2020) – a saber, capturar, desmantelar, sabotar ou reformar a burocracia – pois não almejavam apenas o desmantelamento, a sabotagem e a modificação das capacidades institucionais, mas pretendiam aniquilar toda a estrutura federal de proteção repressiva do meio ambiente, buscando transformar a burocracia estatal em um instrumento leal e responsivo, controlado pelo regime.

Isso pode ser aferido nas diversas falas e discursos do chefe do executivo à época, que estavam interligados à ideologia negacionista, como a de "acabar com a indústria da multa ambiental" (Gilly, 2018), ou a de "passar a foice no Ibama" (Santos e Machado, 2021). A partir dessa postura, pode-se inferir que havia clara intenção/tentativa de aniquilar o poder de polícia ambiental do Ibama em sua dimensão repressiva, já que tais posições se converteram nas diversas faces de desmonte da área ambiental, analisadas ao longo do capítulo 3.

Para dar cumprimento à “extinção da indústria da multa ambiental”, “passando a foice” no maior órgão de proteção do meio ambiente do país, a estratégia do governo consistia em promover uma negociação ampla de todas as multas ambientais, em qualquer fase que se encontrassem, através da concessão de bons descontos para que os infratores quitassem suas dívidas. Isso seria realizado por meio da conciliação ambiental, que deveria ser incentivada para colocar fim no processo sancionador ambiental, tendo em vista que se o autuado desejasse converter a multa na ocasião da audiência de conciliação ganharia até 60% de

desconto sobre o valor da dívida, podendo também contar com o desconto de 30%, caso optasse por pagar o débito de forma parcelada.

Essa era uma forma de transmitir despreocupação aos novos infratores, já que todas as multas lavradas pelo Ibama passariam pela conciliação ambiental, onde o autuado poderia receber um desconto generoso para ficar livre da dívida. Aqueles que tivessem processos mais antigos, também poderiam ser contemplados por essa benesse – ao menos num intento inicial para dar efetividade ao “passar a foice” e demonstrar à sociedade que o Ibama não tinha poder. As multas que não fossem finalizadas no bojo da conciliação poderiam ser alvo de alguma nulidade construída pelo comando institucional do Ibama, que estava alinhado com as diretrizes do ex-presidente Jair Bolsonaro, como foi o caso do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, do Despacho interpretativo nº 7036900/2020-GABIN, do Despacho nº 6299093/2019-GABIN, do Despacho nº 4681810/2019-GABIN, ou com fundamento no Parecer nº 00014/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, tratados no capítulo 3.2.2.

Assim, o “passar a foice” estaria voltado a promover a aniquilação de todas as multas ambientais do Ibama e de outras modalidades de sanções administrativas (como o perdimento de produtos florestais de origem ilícita na posse de determinado adquirente), sendo que em último caso deveria assegurar que essas penalidades surtisserem efeitos mínimos à esfera do infrator (beneficiados com bons descontos para pagamento das dívidas).

Por sua vez, para dar efetividade ao “fim da indústria da multa ambiental” seria fundamental a atuação de gestores alinhados com o governo, no comando da fiscalização, para controlar a ação dos agentes ambientais, bem como a existência de regras que respaldassem a atuação desses gestores para manter o controle do efetivo. Isso foi colocado em prática por meio da (i) regra contida no art. 15, §§ 1º a 4º, da Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 1/2021, que promoveu certo embaraço com relação ao momento de elaboração do relatório de fiscalização, contrariando regulamento anterior existente, além de condicionar a evolução da autuação às demais etapas do rito do processo sancionador à oportunidade e conveniência do gestor, que poderia determinar a instauração de processo disciplinar contra o agente ambiental, caso não observasse os prazos e as diretrizes normativas (conforme capítulos 3.1 e 3.5); da (ii) desabilitação do canal Linha Verde,

que era voltado a fornecer informações à fiscalização sobre a ocorrência de infrações ambientais (capítulo 3.4); no (iii) direcionamento da fiscalização para ações de menor repercussão (capítulo 3.3); na (iv) realização de concurso para preenchimento dos cargos vagos sem preocupação com o perfil mais adequado para atuar na área ambiental (capítulo 3.5).

Todas essas ações foram tomadas com o lastro na ideologia negacionista, que preconizava a existência de uma conspiração ambiental manipuladora dos dados climáticos, para causar alarmismo exagerado na população e promover o controle da soberania de muitos países (Behr, 2022), o que precisaria ser considerado pelo chefe do executivo para “colocar um freio no Ibama”.

Entretanto, o intuito de “passar a foice” e de “acabar com a indústria da multa ambiental” não prosperou em sua plenitude, por conta das diretrizes da política pública de Estado presentes na ordem jurídico-constitucional e legal brasileira. Isso é perceptível quando a conciliação ambiental foi estabelecida por meio do Decreto nº 9.760/2019, ficando restrita às autuações lavradas a partir da vigência do referido diploma, o que frustrou o plano do governo, já que a grande maioria das multas pendentes de julgamento ou de constituição definitiva, que compõe o acervo processual do Ibama, foram excluídas do rito da conciliação.

A razão da exclusão é de certo modo simples, pois tanto na ordem jurídico-constitucional como na legal predomina o princípio da segurança jurídica, que tem por objeto garantir que as pessoas não sejam surpreendidas por mudanças nas regras ou alterações legislativas que afetem retroativamente situações ou atos jurídicos legitimamente praticados na sociedade (Souza, 2019), o que se traduz na vedação para a lei (ou norma) nova modificar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido ou a coisa julgada, conforme dispõe o art. 5º, XXXVI, da Constituição e o art. 6º da LINDB (2023b).

Esse princípio constitui algo ínsito à ideia de Estado Democrático de Direito, sendo fundamental para garantir o funcionamento da estrutura estatal e preservar as relações sociais (Souza, 2019). Por isso, foi inviabilizada a intenção governamental de submeter ao rito da conciliação todas as multas ambientais do Ibama, para contemplar infratores com negociatas e redução de penalidades, a fim de fazer valer o intento de “passar a foice” na autarquia ambiental, aniquilando todo um trabalho

feito ao longo de anos para assegurar a imposição da responsabilidade administrativa ambiental, prevista no art. 225, § 3º, da Constituição.

O executivo não tinha amparo para prever no Decreto 9.760/2019 a possibilidade de discutir em audiência uma multa ambiental confirmada em julgamento ou constituída em definitivo que não afrontou a legalidade à época, pois isso constituiria grave violação ao princípio da segurança jurídica, com reflexo à ordem jurídico-constitucional e legal simultaneamente. Também não poderia se valer do Decreto para desconstituir tais modalidades de multas, como forma de cumprir o esdrúxulo discurso de “passar a foice”⁹⁹, posto que isso constituiria uma forma indireta de anistia violadora da legalidade, ao menos no aspecto formal.

Assim, a única possibilidade que restou era a de submeter à audiência de conciliação apenas as autuações lavradas a partir da vigência do Decreto 9.760/2019, ou os casos em que havia pendência de cientificar o autuado da lavratura do auto de infração.

Cabe registrar que seria inviável submeter à conciliação todos os processos em que as multas ainda não estavam definitivamente constituídas, uma vez que as consequências administrativas seriam prejudiciais ao meio ambiente e à coletividade, em razão de falhas de ordem normativa, estrutural e de gestão política que envolveram a implantação da conciliação ambiental, descritas no capítulo 3.1.

Nesse caso, de certo modo foi salutar a inclusão do art. 97-A no Decreto 6.514/2008 pelo Decreto 9.760/2019, uma vez que a etapa de audiência de conciliação foi incluída antes da apresentação de defesa administrativa contra a multa, não prejudicando os casos que já se encontravam em curso, embora de uma forma geral a conciliação ambiental não tenha sido a opção mais adequada ao processo sancionador ambiental do Ibama (vide parte final do capítulo 3.2.1).

Cumprido esclarecer ainda que apesar da conciliação ambiental ter sido implantada no Ibama tendo como referência a experiência do atendimento ambiental previsto no Estado de São Paulo (Decreto Estadual nº 60.342/2014, substituído pelo Decreto Estadual nº 64.456/2019), a rotina de repressão aos ilícitos ambientais na unidade federativa é bem inferior que a demanda enfrentada pelo Ibama em âmbito

⁹⁹ Também difundido em promessas de campanhas eleitorais, conforme Santos e Machado (2021).

federal, de modo que a implementação da sistemática conciliatória em nível federal demandaria maior estruturação e investimento diferenciado para funcionar adequadamente. Por isso, tal sistemática foi mais favorável ao desmonte da área ambiental que à repressão dos ilícitos contra o meio ambiente.

De todo modo, o importante a destacar é que os princípios, as normas e as diretrizes da política pública de Estado foram bastante relevantes para coibir a aniquilação do poder de polícia ambiental do Ibama em sua dimensão repressiva, evitando que uma série de penalidades ambientais fossem abrandadas ou desconstituídas no bojo da audiência de conciliação, o que transmitira a mensagem de perda de um grande trabalho de repressão aos ilícitos ambientais de vários anos e consagração de uma política governamental atentatória à ordem jurídico-constitucional, embora o governo tenha conseguido adotar outras medidas que prejudicaram o desempenho do processo sancionador ambiental e que de certo modo estimularam a ampliação das infrações ambientais.

É importante registrar também que a intenção de “acabar com a indústria da multa ambiental” não logrou êxito, apesar do governo ter adotado uma série de medidas para aniquilar toda a estrutura federal de proteção repressiva do meio ambiente, visto que desde antes de iniciar o comando da pasta (em 2019) já tratava a área ambiental com desprezo, uma vez que no início de dezembro de 2018, mas de 30 dias após ser eleito presidente no segundo turno, Jair Bolsonaro não havia indicado o Ministro do Meio Ambiente (Gilly, 2018), agindo de forma a ignorar a estrutura ambiental existente (Bauer *et al.*, 2021), como se ela não possuísse relevância à sociedade.

O alvo da gestão governamental de 2019 a 2022 não era o de combater uma indústria de multas propriamente dita, mas o de impedir a continuidade de programas voltados a contribuir com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da repressão aos ilícitos ambientais (Art. 225, § 3º, da Constituição), que colidiam com a posição ideológica negacionista do governo e interesses de grupos apoiadores da sua gestão.

Contudo, essa intenção acaba por confrontar com a obrigatoriedade de execução das políticas públicas estatais que se prestam a garantir o direito

fundamental à vida, o que tende a conduzir ao fracasso das medidas de governo em menor ou maior prazo.

Por isso, o “passar a foice” no Ibama e o intuito de “acabar com a indústria da multa ambiental” não passam de discursos fomentados por líderes populistas com inclinações totalitárias, que não encontram amparo no Estado Democrático de Direito, já que além do princípio da segurança jurídica existem outras normas e diretrizes do campo político estatal que impedem a aniquilação de instituições voltadas à proteção do meio ambiente.

No caso do Ibama, este tem incumbência de executar a política nacional do meio ambiente em nível federal juntamente com o ICMBio (art. 6º, IV, da Lei 6.938/1981), está encarregado de propor critérios gerais para o licenciamento ambiental a ser aprovado pelo Conama, bem como de representar a esse conselho pela perda ou restrição de benefícios fiscais (art. 8º, I e V, da Lei 6.938/1981), além de ter atribuição para licenciar as atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais em sua alçada de competência (art. 6º, IV, da Lei 6.938/1981), como decorrência do exercício do poder de polícia ambiental em sua dimensão preventiva.

Como se percebe, há uma série de disposições legais que respaldam a atuação e a existência do Ibama, além da relativa à imposição de sanções por infrações ambientais, que dialogam com a ordem jurídico-constitucional para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, deslegitimando qualquer intenção de aniquilar o órgão sob o argumento impertinente de se tratar de uma indústria de multas.

Por seu turno, a permissão para o Ibama lavrar autos de infrações está amparada pelos arts. 70, § 1º, e 72, II e III, da Lei 9.605/1998, que vão conferir fundamento às diversas hipóteses de penalidades ambientais previstas no Decreto 6.514/2008 e outros instrumentos congêneres, não atuando no campo da lavratura de sanções por arbitrariedade, mas para contribuir com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentro da esfera administrativa, na sistemática da tríplice responsabilidade constitucional (Art. 225, § 3º). Essa permissão para agir na defesa do meio ambiente tem previsão também no art. 51 do atual Código Florestal (Lei 12.651/2012):

Art. 51. O órgão ambiental competente, ao tomar conhecimento do desmatamento em desacordo com o disposto nesta Lei, deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo, como medida administrativa voltada a impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada. (Brasil, 2023j)

Diante de todo o arcabouço legal mencionado, percebe-se que não há espaço na atual configuração do Estado Democrático de Direito para que discursos populistas, depreciadores das instituições, sejam acolhidos para precarizar os meios essenciais de assegurar a sadia qualidade de vida da coletividade. Isso só é possível porque os valores de maior interesse da sociedade brasileira, dos quais a proteção do meio ambiente faz parte, encontram-se positivados em políticas públicas de Estado, que respaldam a repressão das medidas de desmantelamento voltadas a impedir a concretização de direitos fundamentais.

A essencialidade do meio ambiente para assegurar o bem-estar dos indivíduos e a satisfação dos direitos humanos fundamentais, como o da própria vida, está presente também no preâmbulo da Convenção de Aarhus, que reconhece a necessidade de proteger e melhorar os recursos naturais para as presentes e futuras gerações (Mazzuoli e Ayala, 2011). Apesar do Brasil não ser signatário dessa convenção, muitas de suas diretrizes estão replicadas/respaldadas no art. 225 da Constituição e nos arts. 77 e 78 da Lei 9.605/1998, principalmente no que tange ao dever de cooperar e de prestar informações para somar com a preservação do meio ambiente para além do espectro local.

Com efeito, o que se percebeu no cenário brasileiro entre 2019 e 2022 é que o comando governamental promoveu injustificadas ações e omissões contra a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, através de expedientes infralegais que buscavam modificar ou dar conotação diversa ao previsto na ordem jurídico-constitucional, a fim de promover mudança peremptória em valores sociais resguardados pelo Estado (Silva, 2009). Situação parecida foi verificada na União Europeia, onde algumas estratégias de desmonte da área ambiental foram operacionalizadas em nível infralegal (Pollex e Lenschow, 2020).

Isso chama a atenção para a necessidade de fortalecimento e aperfeiçoamento das políticas públicas de Estado, para permitir uma maior resiliência das instituições voltadas à proteção do meio ambiente, em cenários

políticos de afloramento de medidas nocivas à pauta ambiental, visto que o aparelho administrativo estatal pode influenciar negativamente na implementação das políticas já existentes (Silva, 2009), dependendo da legenda que se encontra no comando do governo.

Quando se analisa a desestruturação da pauta ambiental em uma perspectiva macro, observa-se que uma série de medidas foram tomadas em nível governamental para promover o desarranjo da área ambiental e quão importante foram as políticas públicas de Estado existentes na ordem jurídico-constitucional para impedir que essas medidas produzissem efeitos drásticos. A título exemplificativo, pode-se mencionar três grandes ações de destaque: (i) a ADPF nº 651, (ii) a ADPF nº 708 e (iii) a ADPF nº 760.

A ADPF nº 651 foi ajuizada contra o Decreto 10.224/2020, que eliminou a participação de entidades da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), tendo sua inconstitucionalidade reconhecida pelo STF em abril de 2022, que considerou a mudança na composição do conselho afrontosa ao princípio da vedação do retrocesso institucional em matéria ambiental e da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais.

A ADPF nº 708 foi ajuizada por vários partidos políticos em razão do contingenciamento das receitas que integram o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), detectado nos anos de 2019 e 2020, onde em julho de 2022 o STF reconheceu descumprimento de preceito fundamental referente a violação do art. 225 da Constituição, proibindo o contingenciamento de recursos, considerando a elevação do desmatamento na Amazônia Legal.

A ADPF nº 760 foi ajuizada para buscar a retomada da execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), que havia sido abandonado desde 2019, implicando em redução da fiscalização ambiental e aumento da supressão ilícita de vegetação nativa, sendo a matéria julgada conjuntamente com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54, sem ainda haver um julgamento definitivo, mas houve o reconhecimento do estado de coisas inconstitucionais, com a determinação para que o governo apresente em 120 dias, a partir de março de 2024, um detalhamento da execução

do PPCDAm, que foi retomada em 2023 pela gestão governamental que se encontra no comando do executivo desde então.

Todas essas ações revelam as fortes e variadas medidas tomadas pelo governo federal para aniquilar a área ambiental, que só não produziram efeitos mais drásticos nos instrumentos de gestão e proteção do meio ambiente por causa das diretrizes, normas e princípios que compõe a política pública estatal e que permitiram uma reação da sociedade civil organizada para evitar o cenário pior.

A reação contra atitudes de precarização dos direitos fundamentais e a omissão na implementação de políticas públicas essenciais à vida só foi possível em função da separação dos poderes positivada no art. 2º da Constituição e do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição), que permitiram acionar o Judiciário por meio da litigância ambiental em diversas frentes, para determinar a realização dessas políticas e afastar possível retrocesso no estado de qualidade ambiental, ante a incapacidade dos atores governamentais de implementá-las.

Por sua vez, o que lastreou a atuação do Judiciário em prol dos direitos socioambientais de alto valor à sociedade foi o fato das políticas ambientais terem respaldo constitucional de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da Constituição), uma vez que a própria carta constitucional coloca o meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial para se alcançar o direito fundamental à vida, que é proibido de sofrer abolição ou mesmo dilapidação por interesses políticos. Isso ficou claro no julgamento da ADPF nº 708, onde o STF foi categórico em reconhecer “violação aos princípios da proibição de retrocesso ambiental e da vedação de proteção insuficiente ou deficiente para com o direito fundamental (e humano) a viver em um meio ambiente sadio e equilibrado, segundo o art. 225 da Constituição” (Sarlet, Fensterseifer e Wedy, 2022).

Assim, percebe-se como foram importantes as políticas públicas de Estado para assegurar a resiliência das instituições encarregadas de proteger o meio ambiente e evitar a aniquilação de instrumentos de comando e controle fundamentais para repelir as transgressões contra a natureza, em contexto de desmantelamento da área ambiental.

No geral, o período em que se verificou forte baixa no desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama (2020-2022), pouco ganho institucional foi alcançado. De acordo com os servidores que atuam nessa área, com a instrução e o julgamento das autuações, os pontos positivos desse contexto foram o fortalecimento dos programas para a triagem, reabilitação e destinação dos animais silvestres na natureza conduzido pelos Cetas e o Projeto Quelônios da Amazônia (PQA), que receberam montante considerável de recursos das conversões de multas realizadas nas audiências de conciliação¹⁰⁰.

Além desses, internamente foi possível identificar rotinas que contribuíram para aprimoramento futuro de algumas regras de apuração das infrações ambientais, como a priorização da “adesão a uma solução legal” para encerrar discussões do campo pecuniário no processo sancionador (algo que poderia ter sido colocado em prática desde o início no lugar da audiência de conciliação), a uniformização de entendimentos atinentes a instrução processual, elaboração de decisões e outros atos administrativos, que passaram a ter tratamento mais profissionalizado por parte do corpo técnico de pareceristas, em função da instituição da ENINS, que inclusive contribuiu para a autarquia ter a percepção do real desafio envolvendo a constituição de multas¹⁰¹.

Com relação aos servidores que atuam com a fiscalização ambiental, os ganhos detectados na gestão governamental de 2019 a 2022 estariam relacionados com a realização do concurso para provimento de cargos efetivos do Ibama, que apesar de ter sido mal planejado foi positivo em relação ao longo tempo do último certame. Fora essa questão, houve destaque ao fomento de projetos ambientais importantes com recursos da conversão de multas, melhora do aparelhamento técnico da área com a aquisição de drones (apontado como fruto e empenho dos próprios servidores e não dos gestores nomeados de fora do órgão), o que teria

¹⁰⁰ Respostas apresentadas à pergunta nº 18 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

¹⁰¹ Tais apontamentos refletem a maior parte das respostas apresentadas à pergunta nº 18 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D. Também estão relacionados com posicionamentos apresentados nos grupos focais virtuais.

otimizado o tempo de vistorias e o emprego da força laboral dos agentes ambientais¹⁰².

Embora se tratem de pontos relevantes à ambas as áreas num contexto difícil, os mesmos são limitados frente aos ganhos maiores que poderiam ser alcançados ao meio ambiente, como em relação à variedade de projetos de conversão de multa que poderiam ser contemplados para melhorar a qualidade ambiental em locais e temas diferentes pelo país, mas que não estavam na pauta de interesse do MMA para serem implementados, assim como uma melhor racionalidade no concurso de provimento de pessoal do quadro efetivo, conforme foi apontado no capítulo 3.5.

Dentre as medidas e ações que poderiam ser adotadas para mitigar os efeitos de interferências negativas ao desempenho do processo sancionador foi apontada a necessidade de haver diretriz normativa para impedir a ocupação de cargos estratégicos do Ibama e do MMA por pessoas sem afinidade ou experiência com a área ambiental, pois esse foi um fator que teria contribuído com o retrocesso na repressão dos ilícitos ao meio ambiente. Outro fato que deveria ser evitado foi o descompasso entre a disponibilização do pessoal, capacitação, vigência e edição das normas do processo sancionador ambiental, que afetou consideravelmente as atividades ligadas à conciliação ambiental e constituição das multas¹⁰³.

Os integrantes da área sancionatória também pontuaram a falta de um banco de teses para facilitar a elaboração dos atos de instrução e julgamento, registrando que quando foi instituída a ENINS em 2020, deveria haver contemplação para que um grupo de servidores dessa equipe tivesse atribuição para julgamento de processos, a fim de que essa atribuição não ficasse restrita aos gestores de cargo comissionado, o que colaborou muito para a redução na quantidade de decisões proferidas no período da pesquisa. Outro fator apontado como bastante negativo foi o estabelecimento da conciliação ambiental que mais teria contribuído para emperrar

¹⁰² Esses apontamentos refletem a maior parte das respostas apresentadas à pergunta nº 14 do questionário estruturado aplicado nos servidores da fiscalização ambiental, presente no esboço do Apêndice E.

¹⁰³ Conforme respostas apresentadas à pergunta nº 19 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D, bem como posicionamentos levantados nas duas dinâmicas realizadas com o grupo focal virtual.

o fluxo do processo sancionador do Ibama e do ICMBio do que para dinamizar a aplicação de sanções ambientais.

Na visão dos membros da fiscalização, houve falta de maior unicidade na carreira dos especialistas em meio ambiente para combater as indicações políticas de pessoas não engajadas com a pauta ambiental, nos cargos estratégicos do Ibama, ponderando que os servidores efetivos, ocupantes de alguns cargos comissionados, deveriam ter pedido exoneração para deixar evidente que a precarização da área foi provocada exclusivamente pelos gestores alinhados com a estratégia de desmonte do governo.

Além disso, os agentes ambientais visualizaram a pertinência de melhorar a estrutura de julgamentos dos autos de infração, para tornar mais célere a imposição de sanções e afastar o risco de prescrição das multas, pontuando que se o Presidente da República tivesse adotado discursos mais moderados em relação à área, não teria ampliado o número de infrações ambientais¹⁰⁴.

Observa-se que de um modo geral o posicionamento dos servidores que atuam na fiscalização e com o processo sancionador ambiental vai ao encontro das inferências e ponderações efetuadas na análise das categorias de investigação realizadas nos capítulos anteriores, que foram delimitadas para avaliar o desmonte nessas duas áreas.

Por seu turno, no que concerne ao balanço geral da gestão anterior e aos aspectos positivos do governo posterior, foi destacado a superação dos diversos atos interpretativos e vinculantes expedidos pela presidência do Ibama, que impactavam a rotina de constituição das multas ambientais, trazendo preocupação as sequelas para a correção dos efeitos produzidos por esses atos, pois apesar da área sancionatória ter contado com pequena ampliação em seu quadro de servidores, ainda assim o número não é adequado para ao mesmo tempo cuidar da correção das medidas de desmonte e do passivo de multas pendente de conclusão¹⁰⁵. Isso reflete uma ultratividade dos efeitos da desregulação no processo

¹⁰⁴ Apontamentos relacionados com a maior parte das respostas dos servidores da fiscalização apresentadas à pergunta nº 15, relativa ao questionário estruturado que se encontra presente no esboço do Apêndice E.

¹⁰⁵ Parte das respostas apresentadas à pergunta nº 19 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

sancionador ambiental do Ibama, que pode ocasionar prejuízos à imposição da responsabilidade administrativa ambiental, caso não haja maior dedicação da instituição para enfrentar essa questão nos próximos anos.

Situação bastante interessante reportada por alguns integrantes do processo sancionador diz respeito à ampliação dos resultados favoráveis ao meio ambiente – como a diminuição do desmatamento e de outras infrações ambientais – em consequência do aumento da liberdade dos servidores da gestão anterior à atual. A liberdade foi apontada como possibilidade de discutir e propor soluções aos problemas enfrentados, buscando a melhor alternativa para o meio ambiente, sem sofrer retaliações ou opressões porque a manifestação não atendeu aos critérios de oportunidade e conveniência do governo. Também foi relacionada com a realização do trabalho seguindo as diretrizes da legislação ambiental, sem hesitar na utilização de entendimentos consolidados da instituição na elaboração das decisões administrativas¹⁰⁶.

Essa ponderação revela que a restrição da liberdade intelectual no desempenho do labor foi uma das estratégias de desmonte usadas para assegurar que o Ibama não tivesse constituição das sanções ambientais em número expressivo, nem que uma multa homologada viesse a causar impacto elevado na seara do infrator. Essa sistemática foi possível com a atuação de gestores leais em cargos estratégicos da instituição (conforme abordado no capítulo 3.3) e com a expedição de atos com caráter vinculante pela presidência autárquica, que repercutissem negativamente nos precedentes consolidados do processo sancionador (capítulo 3.2.2).

Percebe-se a promoção de interferência para gerar insegurança à realização do trabalho, por meio de medidas adotadas na esfera governamental de 2019-2022, que não dialogavam com as políticas estatais de proteção do meio ambiente.

Em outra face do espectro, foi avaliado como positivo a eliminação da conciliação ambiental do rito do processo sancionador, com o avanço ao desenvolvimento de estruturas informatizadas para o procedimento de “adesão à solução legal”, que é muito mais salutar que uma designação de audiência para

¹⁰⁶ Na mesma linha da nota anterior.

tratar de questões passíveis de serem resolvidas pelo meio virtual (com maior dinâmica e efetividade), além da designação de servidores do quadro efetivo para atuar como autoridades julgadoras¹⁰⁷. Observa-se que se tratam de mudanças estruturais voltadas a dar maior efetividade ao processo sancionador, como um instrumento de comando e controle para reprimir as transgressões ambientais.

Importante apontamento feito em relação ao processo sancionador ambiental, nas considerações dos servidores que atuam nessa área, diz respeito a estratégia de sabotagem e aniquilação da sistemática de imposição das sanções ambientais, que reforça a inferência efetuada no começo deste capítulo, por evidenciar a aplicação dos discursos do executivo de "acabar com a indústria da multa ambiental" ou de "passar a foice no Ibama". Isso porque, alguns integrantes dessa área visualizaram a extinção da EAP vinculada a uma quantidade irrisória de autos de infração que essa equipe propôs para serem cancelados/anulados, em âmbito de seus relatórios de análise preliminar.

Vale lembrar que a EAP foi extinta em 2021, quando foi expedida a Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 1/2021 em substituição da Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 2/2020 (mais detalhes no capítulo 3.1). O que o governo esperava era que com o trabalho da EAP houvesse maiores discussões nas audiências de conciliação ambiental acerca de dúvidas da autuação, fato que tenderia a contribuir para a desconstituição do auto de infração ou gerar debates desgastantes sobre o valor da multa na audiência. Isso seria possível porque a maior parte dos integrantes dessa equipe eram servidores remanejados do MMA que não tinham experiência com o processo sancionador ambiental, logo, a aposta do governo era de que não fossem capazes de efetuar análise das autuações com maior alinhamento aos entendimentos consolidados da esfera ambiental, com o pequeno treinamento que tiveram e o pouco tempo de vivência na área. Contudo, o desarranjo gerado na burocracia não produziu o efeito almejado, razão pela qual a EAP foi dissolvida¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Respostas apresentadas de forma livre à pergunta nº 20 do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

¹⁰⁸ Essa avaliação decorre de apontamento feito nas respostas apresentadas de forma livre à pergunta nº 21, do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

Assim, reforça-se a inferência de que a gestão governamental de 2019 a 2022 pretendia tornar a multa do Ibama um instrumento vil, para fazer valer o intento de “passar a foice” na autarquia ambiental federal.

Ademais, os servidores da área sancionatória registraram a edição de vários atos normativos em curto espaço temporal (decretos, instruções normativas e portarias), alterando o fluxo do processo sancionador, com o potencial de ocasionar grande impacto aos administrados e ao corpo técnico encarregado de efetuar a análise multas, uma vez que a maior parte dessas mudanças possuem trechos de difícil interpretação e com algumas lacunas, o que contribuiria para a insegurança jurídica¹⁰⁹. De fato, essa questão constitui mais um desafio que a área precisa enfrentar após um período de desmonte, sendo pertinente que estructure canais de informação e repositório de conteúdo para minimizar os impactos na vida do usuário e do corpo laboral.

Por sua vez, em âmbito do processo sancionador houve o registro da necessidade de responsabilizar os atores que colaboraram com o desmonte e paralisia da sistemática de promover a responsabilidade administrativa ambiental de quem afronta as normas que tutelam o meio ambiente, tendo em vista o grande trabalho gerado para reorganizar as rotinas da instituição e corrigir atos produzidos em descompasso com as diretrizes consolidadas do processo sancionador ambiental, atividades que consomem bastante empenho do corpo laboral e restringem a atuação do Ibama em outras frentes. Trata-se de uma questão que não pode ser perdida de vista, já que o passivo de multas pendentes de conclusão ou impulsionamento é bastante elevado, necessitando de avanços em tecnologia da informação e inteligência artificial para haver contribuição ao labor institucional, conforme registrou outro grupo de servidores da área sancionatória¹¹⁰.

Nessa mesma linha, houve apontamentos tanto por integrantes do processo sancionador quanto da fiscalização ambiental sobre a necessidade de haver maior valorização da carreira de especialista em meio ambiente, como forma de atrair mais

¹⁰⁹ Parte das respostas apresentadas de forma livre à pergunta nº 21, do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D. Também refletem ponderações levantadas na dinâmica com os grupos focais.

¹¹⁰ Respostas apresentadas de forma livre à pergunta nº 21, do questionário estruturado aplicado nos integrantes do processo sancionador ambiental, presente no esboço do Apêndice D.

servidores para a área ambiental, que possam contribuir com a repressão dos ilícitos ao meio ambiente e na redução do volume de sanções pendentes de conclusão, uma vez que mesmo em cenários com boas políticas públicas e gestores favoráveis ao trabalho, nunca haveria efetivo suficiente para a instituição combater as infrações contra o meio ambiente em nível almejado, sem observar essa questão¹¹¹.

Um fator que despontou como favorável à proteção do meio ambiente, na avaliação da gestão que iniciou o governo a partir de 2023, foi o discurso presidencial em relação ao cumprimento dos compromissos e metas assumidos pelo Brasil para reduzir os efeitos das mudanças climáticas, que por arrastamento contempla maior grau de cuidado com os recursos naturais. Somou-se a isso a percepção de maior respeito à legislação ambiental, em virtude da reversão das medidas que anulavam os processos das autuações e a ocupação de cargos estratégicos do Ibama e MMA por servidores engajados com a pauta ambiental¹¹².

A área da fiscalização apontou a pertinência de aprimorar os instrumentos de transparência e impessoalidade da gestão do Ibama, como forma de favorecer o controle social da autarquia e conferir maior respaldo ao trabalho dos servidores, enfatizando a necessidade de compatibilizar o número de integrantes e a estrutura das demais etapas do processo sancionador pós-fiscalização, uma vez que apesar dessa ter baixo efetivo de agentes ambientais, a quantidade de servidores dedicados à instrução e julgamento é muito menor e com o acúmulo de outras atribuições, o que contribui para o descompasso entre a lavratura de autuações e a constituição das sanções, caracterizando uma instituição de “perna manca”¹¹³.

Assim, considerando as correções e melhorias que precisam ser implementadas, é válido sustentar que as diversas medidas de desmonte perpetradas contra a área ambiental, na esfera federal, não produziram efeitos mais drásticos por conta das normas, princípios e diretrizes da política pública de Estado brasileira, principalmente nos instrumentos que se encontram previstos em lei.

¹¹¹ Apontamentos dos integrantes do processo sancionador ambiental dos servidores da fiscalização, sendo que desses se referem a algumas respostas apresentadas à pergunta nº 17, relativa ao questionário estruturado que se encontra presente no esboço do Apêndice E.

¹¹² Segundo respostas apresentadas de forma livre à pergunta 16, por alguns servidores que atuam com a fiscalização ambiental, referente ao questionário estruturado que se encontra esboçado no Apêndice E.

¹¹³ Parte das respostas apresentadas de forma livre à pergunta nº 17, pelos servidores que atuam com a fiscalização ambiental, referente ao questionário estruturado que se encontra esboçado no Apêndice E.

Situação melhor não foi visualizada em relação aos instrumentos disciplinados em diplomas infralegais, na sua maioria, como é o caso do processo sancionador ambiental do Ibama, que sofreu forte enfraquecimento na gestão governamental de 2019 a 2022, com um dos piores desempenhos da história da instituição.

Essa situação pode ser melhor aprofundada e aprimorada levando em conta a ponderação trazida em uma das respostas do questionário virtual aplicado nos servidores da fiscalização:

“Entendo que a política pública de proteção do meio ambiente deve ser uma atividade de Estado, não de governo. Ela independe de espectro ideológico político, discussões teóricas sobre mudanças climáticas, pois o tema afeta todo cidadão brasileiro. Deste modo, esperamos ver avanços concretos na direção de torná-la atividade de Estado, tendo em vista que foi pauta de campanha do grupo político vitorioso nas últimas eleições presidenciais”¹¹⁴.

Se a ordem jurídico-legal respalda a lavratura de multas, a imposição de embargos e outras modalidades de sanções administrativas como atos necessários para somar com a política pública estatal de garantia de direitos fundamentais da coletividade, não há espaço para que medidas governamentais venham a aniquilar as instituições encarregadas de proteger o meio ambiente, valendo-se de posições políticas contrárias aos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, é necessário aprimorar os instrumentos de política pública de Estado para fortalecer a proteção do meio ambiente, almejando que este esteja ecologicamente equilibrado para garantir saudável qualidade de vida à população.

¹¹⁴ Resposta em caráter sugestivo e reflexivo apresentada à pergunta nº 17, referente ao questionário estruturado que foi aplicado nos servidores que atuam com a fiscalização ambiental e se encontra esboçado no Apêndice E.

5. Considerações Finais

Esta pesquisa buscou compreender como foi provocado o enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama, no período de 2020-2022, que registrou considerável redução na lavratura de autos de infração e forte baixa no julgamento das multas ambientais. A partir de pesquisa documental, bibliográfica e empírica foram definidas categorias de investigação para examinar de forma aprofundada os eventos da esfera governamental e institucional, delimitados como potenciais responsáveis pelo baixo desempenho do instrumento de repressão dos ilícitos ambientais.

Verificou-se que o baixo desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama, entre 2020 e 2022, é reflexo de uma série de medidas políticas governamentais, adotadas pela gestão do executivo federal que esteve à frente do governo entre 2019 e 2022, que foram implementadas com a atuação do Ministério do Meio Ambiente e do comando da autarquia ambiental.

A implementação dessas políticas produziu efeitos complexos que afetaram o processo sancionador ambiental em mais de um campo estrutural, para garantir que o instrumento fosse desestruturado e o Ibama deixasse de ter mais efetividade no exercício do seu poder de polícia ambiental na dimensão repressiva.

O processo sancionador ambiental foi enfraquecido por ações que afetaram duas condições essenciais que a literatura delimita para que as políticas públicas ambientais alcancem seus objetivos de forma satisfatória: existência de base normativa/[legal] sólida e pragmática e de instituições públicas consolidadas e fortalecidas.

A base normativa do processo sancionador foi um dos primeiros campos a sofrer desestruturação, por meio da expedição do Decreto 9.760/2019, que instituiu a audiência de conciliação ambiental no rito de apuração das infrações ambientais. Trata-se de uma etapa bastante impertinente e de pouca utilidade para trazer celeridade à constituição das sanções e à repressão dos ilícitos ambientais, uma vez que as alternativas para resolver a multa em audiência já estavam disponíveis ao autuado e poderiam ser aderidas por ele sem a necessidade de interromper a

marcha processual ou de marcar uma sessão para tal finalidade – fator que torna a rotina totalmente questionável à luz da atual processualística civil.

Assim, a base normativa que regulamenta a apuração de infrações ambientais deixou de ser pragmática para contribuir com o exercício do poder de polícia ambiental repressivo. Além disso, no contexto de implantação da conciliação ambiental, uma alteração normativa interna restringiu a atribuição para julgar as multas aos gestores ocupantes de cargos comissionados no Ibama (presidente e superintendentes estaduais) e no ICMBio – Instrução Normativa Conjunta MMA-Ibama-ICMBio nº 2/2020, deslocando parte do corpo técnico que antes colaborava com a produção de decisões para cuidar de rotinas da etapa de conciliação.

Isso afetou diretamente a produção dos atos decisórios, posto que antes da alteração normativa e do cenário da conciliação unidades do Ibama que não tinham acervo processual muito elevado conseguiam julgar rapidamente seus processos, com o apoio do corpo técnico, o que contribuía bastante à constituição das multas ambientais. Essa contribuição foi neutralizada, já que com as novas diretrizes normativas em vigor, a maior quantidade de julgamentos dependia da oportunidade e conveniência dos gestores.

Por seu turno, é bastante alta a possibilidade da conciliação ambiental ter sido implantada para aniquilar todas as autuações do Ibama, no estágio em que se encontrassem, como forma do executivo à época dar efetividade aos seus discursos de campanha de “passar a foice no Ibama” e de “acabar com a indústria da multa ambiental”, pois no plano de fundo a etapa conciliatória se prestaria para chamar autuados à negociação, ofertando-lhes os melhores descontos para se livrarem do débito. Contudo, tal pretensão não prosperou por conta dos princípios e diretrizes da política pública de Estado presentes na ordem jurídico-constitucional e legal brasileira, como o princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da Constituição e art. 6º da LINDB), que foram fundamentais para que o Decreto nº 9.760/2019 restringisse a conciliação às autuações lavradas a partir da sua vigência, afastando as multas constituídas e as pendentes de julgamento (que compõe grande parte do acervo da autarquia), o que frustrou o plano do governo de aniquilar ou tornar desprezível o exercício do poder de polícia ambiental repressivo do Ibama.

Para compensar o insucesso da aniquilação do processo sancionador ambiental, o governo interferiu duramente em seu arranjo político-estrutural, promovendo desmonte por inércia e de modo escamoteado, visto que a própria implantação da conciliação ambiental se deu de forma protelatória e mal gerenciada, almejando ampliar o acervo de processos pendentes de análise e aumentar o risco de multas serem extintas por conta da prescrição. Isso ficou claro na condução das ações para estruturar o Ibama e o ICMBio à nova rotina, além da postura em prover complemento normativo fundamental para a operacionalização da conciliação, ou de se omitir em acolher sugestões do corpo técnico para melhor funcionar a rotina conciliatória (principalmente durante a pandemia).

A interferência foi potencializada com a atuação do comando institucional do Ibama, por meio da edição de expedientes vinculantes e com interpretações favoráveis à sucumbência de elevado montante de multas ambientais. A partir desses atos, nota-se que o enfraquecimento do processo sancionador se expande da base normativa e passa a afetar a legitimidade institucional, que tem sua reputação ameaçada, ante a possibilidade de ver grande volume de autuações ambientais, lavradas ao longo de vários anos, serem desconstituídas, criando uma imagem de instituição desmoralizada, incapaz de impor sanções por transgressões ao meio ambiente.

A deslegitimação institucional foi amparada na posição ideológica assumida pelo governo federal, que negava a existência das mudanças climáticas e tratava as preocupações com o meio ambiente como alarmismo exagerado, fruto de conspiração de grupos interessados em limitar a soberania do Brasil. Com isso, houve justificativa para reduzir o exercício do poder de polícia ambiental, tratando o Ibama como não relevante à proteção do meio ambiente, o que levou às restrições nas atividades de fiscalização, como o boicote aos canais para a sociedade comunicar transgressões ao meio ambiente (Linha Verde), a nomeação de gestores sem experiência profissional ou qualificação adequada para ocupar cargos estratégicos, a inclusão de rotinas mais morosas para a instauração do processo sancionador, a realização de concurso público para prover cargos efetivos sem buscar o perfil mais adequado para atuar na área ambiental.

O somatório de todas essas medidas refletiu numa forte baixa na produção de decisões em 2020, que foram equivalentes a 26,58% do que era julgado em 2019

(queda de 20.773 para 5.522 julgamentos), sendo que essa quantidade reduziu ainda mais em 2021 e 2022, correspondendo a aproximadamente 70% das decisões proferidas em 2020. O cenário de queda também foi verificado na lavratura dos autos de infração, que desde 2019 já tinha registrado redução de 26% em relação ao montante lavrado no ano anterior (de 13.994 para 11.114 autuações), sendo que a diminuição se acentuou ainda mais em 2020 (8.892 autuações), tendo ligeira recuperação em 2021 (10.297 autuações) e voltou a reaproximar da média das lavraturas em 2022 (13.454 autuações).

Uma das hipóteses formuladas para a redução na quantidade de decisões proferidas para os autos de infração foi a de que ela estivesse relacionada à postura dos servidores que atuavam com a instrução processual e preparação dos atos decisórios, em não submeter muitos processos para julgamento, como forma de resistir à alta possibilidade de anulação das autuações, em função das orientações difundidas pela presidência do Ibama por meio dos despachos interpretativos. Entretanto, essa hipótese não foi confirmada, sendo uma estratégia pouco conhecida pela maior parte dos servidores da área, mas foi admitida que seria uma postura totalmente pertinente para o contexto vivenciado¹¹⁵.

Com efeito, a diminuição no julgamento das autuações teve maior relação com a atuação dos gestores não pertencentes aos quadros do Ibama, que ocupavam cargos comissionados, pois além da maioria deles não possuir capacidade técnica adequada para o exercício da função, detinham atribuição exclusiva para julgar as multas ambientais entre 2020 e 2022 e estavam alinhados com a política de desmantelamento do governo federal (conforme análise integrada desses fatores, promovida em relação a figura 10 no capítulo 3.3).

Com isso, foi confirmada a segunda hipótese da pesquisa, de que a redução na expedição das decisões decorreu de postura protelatória das autoridades julgadoras à época, que priorizavam o julgamento de casos mais favoráveis ao atuado ou que implicassem no cancelamento da multa, deixando em último plano o

¹¹⁵ 54% dos servidores não conheciam essa estratégia, mas 31% deles admitiram como plenamente viável para evitar o cancelamento em massa de autos de infração, com base em entendimentos incoerentes. Ver figura 12 do capítulo 3.3.

montante maior do acervo que estava apto para ser decidido¹¹⁶, a fim de não contrariarem a legenda política que estavam ligados.

A última hipótese foi lastreada na tese de que a diminuição na lavratura das autuações refletisse as medidas adotadas para restringir a fiscalização ambiental, justificadas na ideologia do negacionismo das mudanças climáticas, defendida pelo governo à época. De fato, essa situação se confirmou de forma clara, a partir de falas e discursos do governo federal sustentando a necessidade de “passar a foice no Ibama” e “acabar com a indústria da multa ambiental”, que só servia para contribuir com plano conspiratório voltado a prejudicar a soberania do país, além da promoção de cortes em ferramentas de apoio importante à fiscalização, como o canal Linha Verde.

A influência ideológica governamental também surtiu efeitos de forma velada, por meio da atuação dos gestores ocupantes de cargos estratégicos no Ibama e MMA que procuravam restringir as ações fiscalizatórias de maior impacto, e em relação ao baixo empenho para selecionar o perfil mais adequado para atuar na área ambiental, no concurso público realizado.

Por sua vez, foi apurado se a pandemia do novo coronavírus teria contribuído de forma relevante para o baixo desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama, entre 2020 e 2022, já que a maior parte desse período coincidiu com a emergência em saúde pública, sendo constatado que isso não se confirmou, posto que as restrições trazidas pela pandemia não produziram alto impacto à rotina de instrução e preparação do julgamento das autuações, que podiam ser desempenhadas em trabalho remoto, tendo limitado o labor de cerca de 31% do efetivo da fiscalização, que deixou de exercer atividades de campo por se enquadrar em grupo de risco¹¹⁷. Assim, pode-se dizer que a pandemia foi responsável por 31% da redução das multas lavradas entre 2020 e 2022, afetando de forma inócua o número de julgamentos nesse intervalo, uma vez que a atribuição para julgar as multas era exclusiva dos gestores detentores de cargos comissionados, que não estavam dispostos a contrariar as diretrizes de desmonte determinadas pelo governo federal.

¹¹⁶ Consoante restou demonstrado na figura 11 do capítulo 3.3.

¹¹⁷ Conforme avaliação realizada em âmbito da figura 23, presente no capítulo 4.1.

Com isso, notou-se ser inviável a pandemia ter condições de, por si só, levar à redução na quantidade de multas lavradas e de decisões proferidas para as autuações do Ibama, entre 2020 e 2022, no nível que foi encontrado, visto que as medidas adotadas pelo governo para enfraquecer o processo sancionador ambiental (como as alterações normativas, a redução do quadro de servidores efetivos e gestão questionável para o preenchimento das vacâncias, as interferências dos gestores e do comando institucional do Ibama e o amparo ideológico para justificar a redução na repressão aos ilícitos ambientais) teriam condições de causar forte diminuição de seu desempenho, mesmo sem as restrições decorrentes da emergência em saúde pública.

No mesmo contexto, foi apurado se a consolidação do entendimento jurídico do STJ, que determinou a observação da lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções administrativas por infrações ambientais, teria impactado significativamente a quantidade de multas lavradas e de decisões proferidas para os autos de infração do Ibama, entre 2020 e 2022, sendo constatado que apesar da responsabilidade subjetiva ter tornado mais complexo o procedimento de apuração das infrações ambientais, trazendo maior repercussão à fiscalização que é encarregada de inaugurar o processo sancionador com um *standard* probatório elevado da autoria e materialidade do ilícito, não foi possível afirmar que ela teve maior contribuição para afetar o desempenho do processo sancionador ambiental, posto que o Ibama promoveu a capacitação de muitos servidores sobre o tema, expediu orientação jurídica normativa para conferir maior respaldo ao trabalho realizado (por meio do órgão de consultoria jurídica) e em outubro de 2022 o STJ julgou um caso que serviu de precedente para flexibilizar a aplicação da responsabilidade subjetiva na apuração das infrações ambientais¹¹⁸.

Assim, não é cabível sustentar que a responsabilidade subjetiva tenha interferido de forma mais significativa no desempenho do processo sancionador ambiental do Ibama que as medidas adotadas em nível governamental para enfraquecer esse instrumento, pois mesmo que o entendimento judicial tenha tornado mais complexo o procedimento apuratório das infrações ambientais, essa complexidade só surte efeito na produção se houver interferência de outra variável,

¹¹⁸ Conforme foi observado no julgamento do agravo interno interposto contra os embargos declaratórios do REsp nº 1.967.742/PR. Mais detalhes na parte final do capítulo 4.2.

como o número de servidores designados à fiscalização e à instrução e julgamento dos processos, bem como a política institucional de comando da área, encarregada de direcionar os fiscais e os demais servidores do campo sancionatório para cuidarem de maior ou menor quantidade de casos.

Desse modo, verifica-se que o enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama, entre 2020 e 2022, é uma consequência de alterações promovidas nas normas que regem esse instrumento, conjugada com a atuação dos gestores que ocupavam cargos estratégicos na instituição e possuíam competência exclusiva para julgar as multas, sem ter experiência e perfil profissional adequado para ocupar a função, situação que foi potencializada com a edição de expedientes interpretativos e vinculantes pela presidência do Ibama, que eram desfavoráveis à constituição das sanções, além do amparo ideológico negacionista usado para restringir as atividades da fiscalização e o combate aos ilícitos ambientais de um modo geral. Isso culminou em forte redução na quantidade de decisões proferidas para as multas ambientais e em considerável baixa na lavratura de autos de infrações.

As medidas de enfraquecimento do processo sancionador ambiental foram implementadas por meio de ações políticas governamentais em instrumentos infralegais. A opção pelo uso desses instrumentos decorre das garantias e limitações da ordem jurídico-constitucional e legal, previstos na política de Estado, que foram fundamentais para impedir que o governo aniquilasse a sistemática de impor sanções administrativas ambientais, tornando a multa aplicada pelo Ibama um instrumento vil, como forma de fazer valer a agenda populista com inclinação totalitária. Contudo, as diretrizes estatais não foram suficientes para impedir o desmonte da área ambiental, exemplificado pelo forte enfraquecimento do processo sancionador do Ibama.

Isso mostra a necessidade de buscar alternativas para fortalecer os instrumentos de comando e controle voltados à proteção do meio ambiente, que impõe uma reação social e do serviço público para ampliar a resiliência das instituições encarregadas de prover a proteção ambiental, em contexto de governos populistas que buscam operar o retrocesso em valores de alta relevância à coletividade, como lembram Bauer *et al.* (2021). A busca dessas alternativas implica

em aprimoramento ou ampliação das políticas públicas de Estado, em razão do que foi encontrado ao longo desta pesquisa.

5.1 Alternativas para fortalecer o processo sancionador ambiental do Ibama de interferências políticas nocivas e assegurar melhor proteção do meio ambiente

Aprimorar as políticas públicas de Estado para fortalecer os instrumentos de comando e controle voltados à proteção do meio ambiente é uma alternativa importante para ampliar o campo da eficácia dos direitos fundamentais, como a necessidade de concretizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à vida, e de viabilizar ideias ou propostas de desenvolvimento sustentável.

A opção de incluir os instrumentos de proteção do meio ambiente no campo das políticas públicas estatais se deve ao fato dessas serem menos suscetíveis a instabilidades e dilapidações produzidas na esfera governamental, fortalecendo a resiliência das instituições e da própria sociedade para reagirem às medidas de desmonte, evitando que o equilíbrio ecológico ambiental seja precarizado, em vez de estar apto para garantir a sadia qualidade de vida.

Como a condição para que as políticas públicas de proteção do meio ambiente funcionem satisfatoriamente, principalmente a de repressão aos ilícitos, implica na existência de uma base normativa/[legal] sólida e pragmática, que seja operacionalizada por instituições públicas consolidadas e fortalecidas, nota-se que a melhor forma de assegurar o atendimento desses requisitos é regulamentando o processo sancionador ambiental do Ibama em âmbito da política de Estado.

Isso porque, é importante prezar pelo princípio da estabilidade institucional, que se defende nessa pesquisa como um requisito necessário na ótica do garantismo jurídico, para que as instituições encarregadas de assegurar a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para concretizar o direito fundamental à vida, não sejam desestruturadas ao dissabor da legenda partidária que se encontra no poder, ao ponto de desprestigiar o cumprimento de políticas públicas previstas no texto constitucional.

Sem a estabilidade institucional e das diretrizes normativas básicas dos instrumentos necessários para repelir os ilícitos ao meio ambiente, é inviável garantir o atendimento de direitos fundamentais consagrados na Constituição, como também de propostas voltadas à sustentabilidade. Em um contexto governamental pautado na ideologia negacionista, pôde-se notar alta interferência no Ibama em vários campos, além do administrativo e do orçamentário/financeiro, que contribuíram para enfraquecer o seu processo sancionador, já que a limitação da autonomia institucional e de maior respaldo ao seu instrumento de repressão às infrações ambientais foram fatores que contribuíram ao desmantelamento da área¹¹⁹.

Uma alternativa que precisa ser considerada, do ponto de vista prático, para inibir/mitigar o desmantelamento é a necessidade de aprimorar o exercício do poder de polícia ambiental do Ibama, colocando o processo sancionador ambiental da instituição em posição de destaque e valorização na estrutura organizacional, não por vaidade, mas para assegurar que a atuação estatal garanta ao menos um mínimo de proteção e qualidade ambiental necessários à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Para isso, a disposição legal precisa prever regras restringindo o perfil de atuação na área, que deve ser ocupada por servidores e gestores que tenham formação compatível com as atribuições a serem desempenhadas nela, experiência na seara ambiental e envolvimento precípua com as atividades desenvolvidas – fiscalização, instrução e julgamento das sanções ambientais – que devem ser tratados com prioridade pelos seus integrantes, em detrimento de outras questões que cabem ao Ibama. Isso quer dizer que a agenda do gestor não pode ter a prevalência de assuntos que envolvem licitações e contratos, licenciamento de empreendimentos ou a reavaliação de índices de tolerância de determinado elemento químico no ar, por exemplo, ao ponto de ocasionar elevado atraso no julgamento das multas ou de comprometer o dever de decidir.

Parece uma questão trivial, mas foi justamente o fato da função de julgamento ser confiada a gestores ocupantes de cargos que possuem diversas atribuições (superintendentes, por exemplo) que acabou servindo de justificativa para deixarem de julgar processos ou retardarem a expedição de decisões, o que culminou no

¹¹⁹ Essa situação foi apontada na dinâmica realizada com o grupo focal virtual, em 31/10/2023.

baixo desempenho do processo sancionador ambiental e refletiu na baixa eficiência da proteção repressiva do meio ambiente. Isso não quer dizer que eles sejam impedidos de se envolverem com questões distintas da área do processo sancionador ambiental, que são importantes às atribuições do Ibama, mas há necessidade de haver limitação para o envolvimento com esses assuntos e regras rígidas para assegurar o exercício prioritário das atividades sancionatórias, como (i) metas mínimas de julgamentos vinculadas a remuneração, (ii) maior rigor no cumprimento do dever de decidir, sob pena de punição administrativa e criminal, pelo não atendimento dos prazos decisórios, evitando omissões reiteradas na condução da área, e (iii) ter tempo fixo para exercer a função (mandato eletivo), com limitação para eventual recondução ou reindicação de retorno ao cargo.

O estabelecimento de metas mínimas para julgamentos, como condição para o gestor ter a sua remuneração do cargo, é uma alternativa para manter o foco no encargo que assumiu, como contraprestação esperada à efetividade de repressão dos ilícitos ambientais, evitando que a função seja operacionalizada para favorecer a precarização do instrumento de comando e controle.

O cumprimento do dever de decidir, observando o prazo de 30 dias (prorrogável por igual período) previsto no art. 49 da Lei 9.784/1999 (Brasil, 2023h), é inviável em um cenário de passivo processual bastante elevado e com o acúmulo de outras atribuições distintas das voltadas à área do processo sancionador, o que acaba sendo escusável ao não atendimento da referência temporal. Contudo, excetuando essa situação é perfeitamente possível atender ao prazo legal para proferir o julgamento do auto de infração, situação que pode ser mais efetiva se houver um meio coercitivo específico para o julgamento das multas ambientais, como a previsão de um tipo penal estabelecendo punição para a conduta de deixar de julgar multas ambientais dentro do prazo legal, ou atuar de forma omissiva, fazendo acumular processos na etapa decisória.

Por seu turno, dado a importância que a imposição de sanções administrativas têm à proteção repressiva do meio ambiente, é salutar que os gestores encarregados de julgar a multa ambiental tenham um período delimitado para exercer essa função, como por exemplo um mandato de 2 anos com a possibilidade para serem reconduzidos para mais um mandato apenas, a fim evitar a perpetuação no cargo e permitir que o gestor se empenhe em fazer um bom

trabalho, almejando deixar boa marca durante o curto espaço de tempo em que exercerá uma função importante em âmbito do poder de polícia ambiental em nível nacional.

Nesse mesmo contexto, é pertinente disciplinar as hipóteses de exoneração do cargo (como o acometimento de doença incapacitante, condenação por ato de improbidade administrativa, em processo disciplinar ou por crime cuja pena seja superior a 2 anos de detenção ou implique em proibição de exercer cargos públicos, e quando o indicado apresentar desempenho insuficiente e recorrente na função para a qual foi designado), definindo qual autoridade terá a incumbência de exonerar o gestor (se o presidente do Ibama ou o Ministro de Meio Ambiente).

Além disso, não se pode deixar de haver previsão legal vedando que algumas categorias profissionais, que frequentemente estão litigando contra o Ibama (na área judicial ou administrativa) ou defendendo interesses de pessoas que litigam contra a instituição, venham a ser nomeadas para comandar algum cargo estratégico na área da fiscalização ou do processo sancionador ambiental, especialmente os que atuam na defesa de infratores ambientais, uma vez que tal situação implicaria em ofensa ao princípio da moralidade que orienta a atuação da administração pública, além de ter repercussão no campo ético, ante ao provável conflito de interesses.

É importante também que a nomeação e a exoneração para cargos estratégicos do Ibama conte com a participação do Conama, seja para indicar nomes em lista para a escolha e a aprovação da autoridade responsável pela nomeação, seja para aprovar o nome indicado, a partir de uma lista composta por nomes indicados pelo presidente da República, pela sociedade civil organizada, pelo comando institucional do Ibama, e pela associação dos servidores da carreira dos especialistas em meio ambiente, com representação nacional (por exemplo).

O mandato dos diretores, superintendentes e gestores de cargos estratégicos da fiscalização e do processo sancionador ambiental do Ibama seria não coincidente com o do presidente da República, com início no primeiro e no terceiro ano do mandato presidencial, tendo a possibilidade de alguns cargos preverem a indicação e o início do exercício para o primeiro semestre e outros para o segundo. Isso permitiria chamar a sociedade e o funcionalismo público para uma participação mais ativa e maciça no escrutínio e processo de indicação do escolhido para o cargo,

como forma de envolver a coletividade em questões relevantes para contribuir com o dever de cuidado do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para que essas propostas funcionem na prática é fundamental que sejam positivadas em lei e façam parte da política pública do Estado brasileiro de proteção do meio ambiente, pois só assim terão estabilidade para evitar que as instituições e as regras que tutelam o meio ambiente sejam desmanteladas abruptamente.

É possível que a nova legislação de proteção ambiental decorra de uma reforma na lei de crimes ambientais, voltada a ampliar as penas previstas para as transgressões ao meio ambiente e o valor das penalidades pecuniárias (tanto as administrativas como as penais), onde o novo diploma legal contemplaria capítulo próprio para tratar do processo sancionador ambiental, disciplinando os critérios mencionados para a indicação de seus dirigentes e julgadores, as diretrizes gerais de apuração das infrações administrativas e procedimentos gerais, tomando como referência a lei que trata da estrutura do sistema brasileiro de defesa da concorrência e disciplina a repressão às infrações contra a ordem econômica (Lei nº 12.529/2011), que possui dois capítulos no título VI tratando do processo para impor sanções administrativas por infrações à ordem econômica – capítulos III e IV, arts. 66 a 83 (Brasil, 2024d).

A reformulação da lei de crimes ambientais contaria também com um capítulo disciplinando a atuação do Conama na indicação ou aprovação de diretores, superintendentes e demais gestores aptos a ocupar cargos estratégicos no Ibama, ocasião em que essa autarquia reformularia a sua lei de regência para disciplinar as diretrizes gerais do processo sancionador ambiental em sua estrutura organizacional.

Essas são medidas concretas que se estivessem positivadas em lei teriam evitado que o executivo federal promovesse o desmonte da área ambiental de forma unilateral, como fez entre 2019 e 2022, alterando atos infralegais e expedindo outros que impactaram consideravelmente a repressão dos ilícitos ao meio ambiente.

As propostas de fortalecimento do processo sancionador ambiental prezam pela pertinência de institucionalizar valores democráticos na cultura e rotina de proteção do meio ambiente, como forma de chamar a sociedade civil e outros atores a construir um grupo mais resistente para defender o interesse coletivo dos

assédios e investidas de governos populistas determinados em desestruturar a área ambiental (Bauer *et al.*, 2021). O desafio é incorporar essas propostas no ordenamento jurídico, consolidando-as como políticas públicas de Estado, ante ao esforço que precisa ser realizado para convencer o campo legislativo e alguns segmentos sociais.

Aliás, esse desafio constitui um limitador da proposta apresentada, quando a composição do parlamento for marcada pela presença majoritária de legendas contrárias à pauta ambiental ou que de certo modo estão alinhadas com o negacionismo abordado nesta pesquisa (capítulo 3.6). Nesse tipo de cenário, há elevado risco da proposta submetida para fortalecer o processo sancionador ambiental e a proteção repressiva do meio ambiente ser esvaziada e haver sensível enfraquecimento desses instrumentos, algo que produziria efeito contrário ao esperado para coibir desmontes na área ambiental.

De todo modo, a ideia de positivação das principais diretrizes do processo sancionador ambiental em lei, por meio do aperfeiçoamento da lei de crimes ambientais ou pela edição de um instrumento legal próprio, não deve ser abandonada, mas colocada em prática em momento e cenário oportuno, uma vez que a pesquisa demonstrou que uma forma para tornar a proteção repressiva do meio ambiente menos suscetível ao desmonte é justamente internalizar o processo sancionador ambiental em lei, para que tenha maior estabilidade e não venha a ser enfraquecido pela governança infralegal, mas conte com maior respaldo à sua defesa, como uma política pública de Estado de alta relevância ao direito à vida.

5.2 Limitações da pesquisa

Existem outras variáveis que podem ter contribuído com o enfraquecimento do processo sancionador ambiental do Ibama, entre 2020 e 2022, tanto decorrentes de medidas tomadas ou articuladas pelo governo, como de ações promovidas pela presidência do Ibama ou em nível do Ministério do Meio Ambiente, que de alguma forma ocasionaram impacto no processo sancionador e no exercício repressivo do poder de polícia ambiental. Entretanto, esta pesquisa se limitou em aprofundar nos principais fatores apontados pelos grupos focais, por refletirem a opinião de quem

vivenciou diretamente as interferências promovidas na área ambiental, almejando o seu desmonte, sem ter a pretensão de estudar todas as variáveis intervenientes.

É importante registrar também que dentre as ações tomadas em articulação da esfera governamental e institucional, houve a celebração de “acordos substitutivos” voltados a substituir o valor das multas ambientais do Ibama pela execução de outras medidas que beneficiariam outras instituições ou seriam empregadas em atividades que não necessariamente teriam relação com a infração ambiental cometida, ou que proporcionariam algum retorno relevante ao meio ambiente. Tais instrumentos não possuem regulamentação institucionalizada e eram conduzidos de forma aleatória, sem um amparo legal maior, tendo referência apenas no art. 26 da LINDB (2023b), o que os colocava como expedientes de legalidade questionável, com bom potencial para tratar as sanções ambientais como penalidades administrativas desprezíveis, enfraquecendo a sistemática de repressão aos ilícitos contra o meio ambiente. Esses acordos estão sob avaliação técnica do TCU¹²⁰, motivo pelo qual não foram contemplados dentre os demais expedientes tratados no capítulo 3.2.2.

Há limitação também quanto à existência de uma relação direta e mais precisa entre a diminuição da lavratura de autos de infrações e no julgamento das sanções ambientais com o aumento do desmatamento da Amazônia legal, no período de 2020-2022, embora muitos elementos analisados nessa pesquisa apontam para uma vinculação entre esses eventos, pois as diversas restrições impostas à fiscalização, como a desabilitação do canal para receber comunicações de transgressões ambientais, acabam contribuindo favoravelmente à proliferação de infrações pelo país.

Em relação a não confirmação da hipótese de que a redução na quantidade de decisões proferidas para os autos de infração poderia estar ligada à postura dos servidores que atuavam com a instrução processual e preparação dos atos decisórios, como uma estratégia de sabotagem do funcionalismo público (Guedes-Neto e Peters, 2021) em não submeter muitos processos para julgamento, a fim de resistir à alta possibilidade de anulação das multas, verifica-se que a mesma ilustraria uma reação ao retrocesso democrático, oriunda da burocracia estatal, se

¹²⁰ Conforme TC 038.685/2021-3, itens 213 a 221 do Acórdão 1.973/2022-Plenário.

fosse confirmada. Contudo, há de se reconhecer uma limitação ao esclarecimento dessa não confirmação, que demandaria ampliação metodológica do objeto da pesquisa, pois apesar de ser apontada pelos servidores como uma estratégia pouco conhecida pela maioria, mas admitida como uma alternativa bastante pertinente ao contexto, é possível que a falta de articulação do funcionalismo tenha sido a causa da não implementação dessa estratégia, ou o grande temor de repressão da parte do governo populista com inclinação totalitária, que teria contribuído para inibir uma atuação com maior ousadia contra as medidas de desmonte da área ambiental.

Por fim, é importante enfatizar que a proposta de positivação das regras e diretrizes do processo sancionador ambiental em lei, para fortalecer esse instrumento como política pública de Estado essencial à proteção do meio ambiente, não adentrou na possibilidade da legislação ambiental sofrer alteração e intervenções em governo populistas com inclinação totalitária, tendo em vista que isso se afastaria do escopo da pesquisa, por impor uma avaliação aprofundada da postura do parlamento brasileiro nesse contexto. Em breve análise do cenário, é possível cogitar preocupação com alteração da legislação, já que no governo Bolsonaro (2019-2022) foram expedidas 33 leis complementares (que impõem quórum qualificado para aprovação), enquanto no governo Dilma (2011-2014) somente 10. Contudo, é preciso considerar quantos vetos do governo foram rejeitados pelo Congresso Nacional, para se ter uma ideia de como poderia ser a aceitação do legislativo às propostas de desmonte da área ambiental, articuladas pelo executivo.

De todo modo, o importante é que a proteção do meio ambiente conte com mais de um instrumento político de defesa, além do comando e controle, e que todos sejam fortalecidos e reflitam o maior grau de consciência coletiva em prol de valores socioambientais que somam à qualidade de vida da sociedade.

6. Referências

Agência Nacional de Águas (ANA). **Instrumentos econômicos aplicados à gestão de recursos hídricos: caminhos para sua adoção em situações de conflito pelo uso da água no Brasil**. Agência Nacional de Águas (ANA); Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (GVCES). Brasília: ANA; São Paulo: GVCES, 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015.

ANABO, Ayele Hegena. The myth of "tragedy of the commons" in sustaining water resources. **Mizan Law Review**, v. 7, n. 2, p.309-350, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4314/mlr.v7i2.5>. Acesso em: 15 jun. 2022.

AYALA, Patryck de Araújo. Princípio da precaução na constituição brasileira: aspectos da proteção jurídica da fauna. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney (orgs.). **Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro: visões interdisciplinares**. Cuiabá: Carlini & Caniato; Cathedral Publicações, 2009. p. 125-157

BARBOSA, Luciana Gomes; ALVES, Maria Alice Santos; GRELE, Carlos Eduardo Viveiros. Actions against sustainability: dismantling of the environmental policies in Brazil. **Land use policy**, v. 104, p. 105384, 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on public management and governance**, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>. Acesso em: 27 set. 2023.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy

dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUER, Michael W. *et al.* Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration. In: BAUER, Michael W. *et al.* **Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge University Press, 2021.

BEHR, Klaus Ramalho von. **A conspiração do clima: populismo e negacionismo climático no início do governo Bolsonaro (2018 – 2020)**. 2022. 287 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), Brasília, 2022.

BLOOR, Michael *et al.* **Focus groups in social research**. Sage Publications, London, 2002.

BONELLI, Francesco; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. The active dismantling of environmental policy in Brazil: paralysis and setbacks of the deforestation inspection and control. **Sustainability in Debate**, v. 14, n. 1, p. 58-80, 2023.

BORBA, Rogerio; RIBEIRO, Raisal Duarte da Silva; JULIO, Matheus Henrique da Fé. A delegabilidade do poder de polícia à luz do direito administrativo brasileiro moderno. **THEMIS: Revista da Esmec**, v. 19, n. 1, p. 255-277, 2021.

BOUWMA, Irene Marieke *et al.* **Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union: past, present and future**. The Netherlands: Wageningen, 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Edital nº 1, de 29 de novembro de 2021 - Ibama. Concurso público para o provimento de vagas nos cargos de Analista Administrativo, Analista Ambiental e Técnico Ambiental. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-n-1-de-29-de-novembro-de-2021-ibama-363376382>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília/DF, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2023a.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 22 maio 2023b.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 10 fev. 2023c.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 10 fev. 2023d.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 23 mar. 2023e.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm. Acesso em: 10 fev. 2023f.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 10 fev. 2023g.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 05 set. 2023h.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 23 mar. 2023i.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Lei/L12651compilado.ht. Acesso em: 22 maio 2023j.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm. Acesso em: 23 mar. 2023k.

BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 22 maio de 2023l.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm. Acesso em: 26 jan. 2023m.

BRASIL. **Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019.** Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm. Acesso em: 26 jan. 2023n.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp173.htm. Acesso em: 19 fev. 2024a.

BRASIL. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8745cons.htm. Acesso em: 23 fev. 2024b.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm. Acesso em: 02 fev. 2024c.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12529.htm. Acesso em: 21 mar. 2024d.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: 02 fev. 2024e.

BRASIL. **Lei nº 13.026, de 3 de setembro de 2014.** Altera as Leis nos 10.410, de 11 de janeiro de 2002, que cria e disciplina a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, e 11.357, de 19 de outubro de 2006, na parte em que dispõe sobre o Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA; cria o Quadro em Extinção de Combate às Endemias; e autoriza a transformação dos empregos criados pelo art. 15 da Lei no 11.350, de 5 de outubro de 2006, no cargo de Agente de Combate às Endemias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13026.htm. Acesso em: 19 fev. 2024f.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 29 fev. 2024g.

BRASIL. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019**. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm. Acesso em: 26 jan. 2024h.

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 04 mar. 2024i.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. Desmonte do patrimônio ambiental do Brasil: uma política pública do presidente Bolsonaro. In: NICOLÁS, Maria Alejandra; GAITÁN, Flavio (orgs.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED), 2021. p. 96-151.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana *et al.* Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1691-1710, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190445>. Acesso em: 11 abr. 2024.

_____ *et al.* Radical reorganization of environmental policy: contemporaneous evidence from Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 50, n. 1, p. 115-132, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X221148714>. Acesso em: 01 ago. 2023.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 43, p. 98-111, 2021.

CARDOSO JR, José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: **Brasil: incertezas e submissão?**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 151-170.

CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. Aspectos das modalidades subjetiva e objetiva no sistema atual de responsabilidade civil brasileiro. **Revista da Esmafe**, v. 11, p. 187-210, 2006.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Reclamação Disciplinar nº 0003084-33.2023.2.00.0000. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 31 de outubro de 2023. **Informativo de Jurisprudência do CNJ**, n. 18, p. 6-7, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original20550320231110654e98a7a1710.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2023.

CORDEIRO, Manuela Souza Siqueira; NOVAES, Roberta Brandão; BARCELLOS, Sérgio Botton. A questão ambiental e o governo Bolsonaro: entre conflitos ambientais e ideias conspiratórias. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 42, n. 2, p. 263-276, 2022.

CORTINI, Michela; GALANTI, Teresa; FANTINELLI, Stefania. Focus group discussion: How many participants in a group?. **Encyclopaideia**, v. 23, n. 54, p. 29-43, 2019.

COSTA, Alfredo *et al.* Dumping ambiental como variável da disputa internacional de mercados. **Recital-Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara/MG**, v. 1, n. 2, p. 82-102, 2019. Disponível em: <https://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital/article/view/70>. Acesso em: 4 abr. 2023.

COSTA, Elisson Pereira da. Poder de polícia ambiental e a administração pública. **Revista brasileira de direito constitucional**, v. 16, n. 1, p. 13-24, 2010.

FERNANDES, Luciany Lima *et al.* Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, p. 521-544, 2011.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto; RIBEIRO, Amanda Marques; NUNES, Lays Pereira. A função preventiva do termo de ajustamento de conduta na tutela reparatória de desastres ambientais. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 20, n. 2, p. 295-313, 2020.

FIELD, Barry C.; FIELD, Martha K. **Introdução à economia do meio ambiente**. Tradução de Christiane de Brito Andrei. 6. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

FREITAS, Wesley R.S.; JABBOUR, Charbel J.C. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, 2011.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GATTI, Luciana; CUNHA, Camilla; MARIANI, Luciano; *et al.* Amazon carbon emissions double mainly by dismantled in law enforcement. **Research Square**, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-2023624/v1>. Acesso em: 27 set. 2022.

Gilly, Lara. Bolsonaro diz que quer acabar com 'festa' de multas do Ibama. **G1 - O portal de notícias da Globo**, Resende e Brasília, 01/12/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2018/12/01/bolsonaro-participa-de-formatura-de-cadetes-na-academia-militar-das-agulhas-negras.ghtml>. Acesso em: 27 fev. 2024.

GODOI, Christiane Kleinubing. BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo. SILVA, Anielson Barbosa da (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUEDES-NETO, João Victor; PETERS, B. Guy. Working, shirking or sabotage in times of democratic backsliding: an experimental study in Brazil. In: BAUER, Michael W. *et al.* **Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge University Press, 2021. p. 221-245.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri (in memoriam). **Dicionário técnico jurídico**. Atualização de Ana Cláudia Schwenck dos Santos. 20. ed. São Paulo: Rideel, 2017.

GUNDUMOGULA, Manju; GUNDUMOGULA, M. Importance of focus groups in qualitative research. **International Journal of Humanities and Social Science (IJHSS)**, v. 8, n. 11, p. 299-302, 2020.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, New Series, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

HEMPEL, Wilca Barbosa. A importância do ICMS ecológico para a sustentabilidade ambiental no Ceará. **Rede-Revista Eletrônica do Prodepa**, v. 2, n. 2, 2008.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. São José dos Campos/SP, jan. 2023. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 26 jan. 2023.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KHALIL, Omar Arafat Kdudsi; KHALIL, Sara da Silva. SARS-CoV-2: taxonomia, origem e constituição. **Revista de Medicina**, v. 99, n. 5, p. 473-479, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1679-9836.v99i5p473-479>. Acesso em: 29 fev. 2024.

KINALSKI, Daniela Dal Forno et al. Grupo focal em pesquisa qualitativa: relato de experiência. **Revista brasileira de enfermagem**, v. 70, p. 424-429, 2017.

LAPASSADE, Georges. A observação participante. **Revista Sociologia em Rede**, v. 13, n. 13, 2023.

LOIOLA, Marcos Victor do Carmo. As vantagens da gestão ambiental no meio corporativo como elemento estratégico para a sustentabilidade: uma revisão literária. **Revista Semiárido De Visu**, v. 11, n. 1, p. 181-198, 2023.

LOTTA, Gabriela; SILVEIRA, Mariana Costa; FERNANDEZ, Michelle. Ações e reações: mecanismos de opressão à burocracia e suas diferentes estratégias de reação. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo17>. Acesso em: 11 abr. 2024.

LOURENÇO, Daniel Braga; MERLO, Suzane Girondi Culau. Jurisdição ambiental e a eficácia horizontal do direito à informação. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 8, n. 2, 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARIETTO, Marcio Luiz. Observação participante e não participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 17, n. 4, p. 5-18, 2018.

MASSON, Cleber. **Código penal comentado**. 11. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023.

MAY, Peter J; INVERNO, Soren. Regulatory enforcement and compliance: Examining Danish agro-environmental policy. **Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management**, v. 18, n. 4, p. 625-651, 1999. Disponível em: [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199923\)18:4%3C625::AID-PAM5%3E3.0.CO;2-U?casa_token=NJbbC5YCIJkAAAAA:nk4y46_vLrIOvoAlhpS_O57N1Y69qtmR8kQ82BOuo91fSZfIhrQQ72j0ZPRjvM3S2Qu21AeaYR8o](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/(SICI)1520-6688(199923)18:4%3C625::AID-PAM5%3E3.0.CO;2-U?casa_token=NJbbC5YCIJkAAAAA:nk4y46_vLrIOvoAlhpS_O57N1Y69qtmR8kQ82BOuo91fSZfIhrQQ72j0ZPRjvM3S2Qu21AeaYR8o). Acesso em: 10. abr. 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a convenção de Aarhus. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (org.). **O novo direito internacional do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 465-499

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MICKWITZ, Per. A framework for evaluating environmental policy instruments: context and key concepts. **Evaluation**, v. 9, n. 4, p. 415-436, 2003.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, n. 6, p. 752-770, 2022.

MORGAN, Carol-Ann. Using the focus group in marketing research. **B2B International: a mekle company**, [s. l.]. Disponível em: <https://www.b2binternational.com/publications/market-research-focus-group/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MOULIN, Carolina Stange Azevedo. Building and dismantling organisational capacity and bureaucratic identity: an analysis of Ibama's civil service examinations (1989 – 2022). **Sustainability in Debate**, v. 14, n. 1, p. 81-98, 2023.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9268>. Acesso em: 22 mar. 2023.

NASCIMENTO, Rayssa Kelly de Oliveira *et al.* Crimes ambientais durante o governo Bolsonaro 2018-2022. **ID on line. Revista de psicologia**, v. 17, n. 66, p. 423-442, 2023.

NASCIMENTO, Vanessa Marcela; NASCIMENTO, Marcelo; VAN BELLEN, Hans Michael. Instrumentos de políticas públicas e seus impactos para a sustentabilidade. **Gestão & Regionalidade**, v. 29, n. 86, p. 77-87, 2013.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Mudança, desmonte de políticas e defesa do meio ambiente no Brasil. **Sustainability in Debate**, v. 14, n. 1, p. 26-57, 2023.

NIEDERLE, Paulo *et al.* Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, p. 1-23, 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil 2010-2016 (tCO₂e GWP)**. Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), atualizado em 25/10/2017. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/seeg-5-press-kit/>. Acesso em: 28 set. 2023.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Bolsonaro inaugura era da “multa zero”**. 2019. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/bolsonaro-multa-zero/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. “**Passando a boiada**”. O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. **Managing the environment: the role of economic instruments**. Paris: OECD, 1994.

ORLANDI, Vanice Teixeira. Ibama expede orientação geral em desfavor da fauna e do meio ambiente. **União Internacional Protetora dos Animais (UIPA)**, [s. l.], 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.uipa.org.br/ibama-expede-orientacao-geral-em-desfavor-da-fauna-e-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

OSTROM, Elinor. Reformulating the commons. **Ambiente & Sociedade**, ano V, n. 10, p. 5-25, 2002.

PEIXOTO, Ravi. Os standards probatórios e a busca de maior objetividade na decisão sobre os fatos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 2, p. 568-618, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/redp.2021.59569>. Acesso em: 07 mar. 2024.

PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. **A contribuição nacionalmente determinada do Brasil para cumprimento do Acordo de Paris: metas e perspectivas futuras**. 2019. 346 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

PEREIRA, Ana Karine *et al.* Populism and the Dismantling of Brazil's Deforestation Oversight Policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 18, p. e0006, 2024. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1981-3821202400010003>. Acesso em: 11 abr. 2024.

PINHEIRO, Valério Freire Dantas. **Poder de polícia do agente público no âmbito do direito ambiental**. Monografia. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande. Sousa-PB, 48 p. 2008.

POLLEX, Jan; LENSCHOW, Andrea. Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. **Journal of European Public Policy**, v. 27, n. 1, p. 20-40, 2020.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos da prova na ação civil pública ambiental. In: **Ação civil pública e meio ambiente: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio**. 4. ed. São Paulo: Foco, 2021. p. 343-380.

SAIDEL, Matías L. La tragedia de los comunes revisitada: de la teoría formal a las formas históricas de desposesión. **Temas y Debates**, n. 33, p. 163-184, 2017.

SAIRINEN, Rauno. **Regulatory reform of Finnish environmental policy**. Finland: N. p., 2000. Disponível em: <https://www.osti.gov/etdeweb/biblio/20165426>. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. The politics of regulatory reform: 'new' environmental policy instruments in Finland. **Environmental Politics**, v. 12, p. 73-92, 2003. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/714000666>. Acesso em: 10. abr. 2023.

SANTOS, Leandro Wolpert dos. Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo?. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 5, n. 2, 2018.

SANTOS, João Vitor; MACHADO, Ricardo. Biden, nos EUA, 'vira' a pauta ambiental enquanto no Brasil Bolsonaro aprofunda agenda de destruição. **Combate Racismo Ambiental**, [s. l.], 4 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2021/02/04/biden-nos-eua-vira-a-pauta-ambiental-enquanto-no-brasil-bolsonaro-aprofunda-agenda-de-destruicao-entrevista-especial-com-marcio-astrini/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago; WEDY, Gabriel. O Caso Fundo Clima (ADPF 708) e a equiparação dos tratados ambientais aos tratados de direitos humanos. **GEN JURÍDICO**, [s. l.], 02/08/2022. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/caso-fundo-clima-adpf-708/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, v. 2, p. 15-36, 2004.

SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia**. 2015. 188 f. Tese (Doutorado

em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), Brasília, 2015.

SCHWARTZ, Eda; ELSEN, Ingrid. Observação participante: uma metodologia para conhecer o viver, o adoecer e o cuidar das famílias rurais. **Família, Saúde e Desenvolvimento**, v. 5, n. 1, p. 19-27, 2003.

SEIFERT JR, Carlos Alberto; QUEIROZ-STEIN, Guilherme de; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Bolsonaro's government and the dismantling of the participative institutions in environmental policy. **Latin American Policy**, 2023.

SHIVA, Vandana. Ecological balance in an era of globalization. **Global Ethics and Environment**, p. 47-69, 1999.

SILVA, Beatrice Maria Pedroso da. A influência do aparelho administrativo estatal na eficácia material das políticas públicas ambientais. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney (orgs.). **Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro: visões interdisciplinares**. Cuiabá: Carlini & Caniato; Cathedral Publicações, 2009. p. 159-179

SILVA-JÚNIOR, Annor da; SILVA, Priscilla de Oliveira Martins da; MESQUITA, José Marcos Carvalho de. In: SOUZA, Eloisio Moulin de (org.). **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual**. Vitória: Edufes, 2014. p. 125-156

SOUZA, Wilson Alves de. Princípios constitucionais fundamentais no estado democrático de direito: organização estatal, relação entre seus agentes e os cidadãos. In: SOARES, Ricardo Maurício Freire et al. (orgs.). **Novos paradigmas do conhecimento jurídico**. Salvador: Paginae, 2019. p. 545-586

STOPPA, Tatiana; VIOTTO, Thaís Boonem. Antropocentrismo x Biocentrismo: um embate importante. **Revista Brasileira de Direito Animal**, v. 9, n. 17, 2014.

STRAUCH, Manuel. Instrumentos da política ambiental. In: STRAUCH, M; ALBUQUERQUE, P. P. (Orgs.). **Resíduos: como lidar com recursos naturais**. São Leopoldo: Oikos, 2008.

VIEIRA, Julia Heloisa de Moraes; PUHL, Eduardo. A necessária adoção de um standard probatório no processo penal. **Academia de Direito**, v. 5, p. 744-761, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.24302/acaddir.v5.4171>. Acesso em: 07 mar. 2024.

WANG, Yan; SHEN, Neng. Environmental regulation and environmental productivity. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 62, p. 758-766, 2016.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro, volume 1: parte geral**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

7. Apêndice A - Procedimento utilizado para a compilação dos dados referentes à quantidade de multas lavradas e de decisões proferidas aos autos de infração do Ibama

A quantidade de multas que o Ibama lavrou por ano, no período de 2013 a 2022, foi apurada a partir de planilha obtida na página de dados abertos da instituição, em 12/01/2023, contendo o detalhamento de todas as autuações lavradas até então.

Nessa planilha foi aplicado filtro na coluna denominada “Dat_Hora_Auto_Infracao”, de onde era selecionado um ano de cada vez do período da pesquisa. Após a escolha do ano, outro filtro era aplicado na coluna “Tipo_Ult_Alteracao”, que apresentava o último status do auto de infração lavrado. Nessa coluna foram selecionados os status 'alterado' e 'preenchido', sendo desabilitados os demais: 'cancelado', 'vazias', 'cancelado/estornado' e 'redistribuído'. A partir dessa etapa eram contabilizados os autos de infrações lavrados no ano selecionado, alterando o ano na primeira coluna em que foi efetuada a filtragem.

Assim, chegou-se o total de multas lavradas e com registro ativo, em cada ano do intervalo de 2013 a 2022.

Em relação a quantidade de decisões proferidas para os autos de infração, o quantitativo total do período de 2013 a 2016 foi obtido a partir dos registros apresentados nos relatórios de gestão do Ibama, que são elaborados anualmente e tratados em nível da Coordenação de Planejamento da instituição. Para os anos de 2017 e 2018 a contagem das decisões ocorreu a partir de filtragem dos atos decisórios no sistema Sei-Ibama e das decisões que ainda foram emitidas no Módulo Câmara do sistema corporativo conhecido por Sicafi. Entre 2019 a 2022 a contagem das decisões ocorreu somente em âmbito do Sei-Ibama, posto que a funcionalidade de expedir julgamentos pelo Módulo Câmara havia sido desabilitada em junho de 2018¹²¹.

¹²¹ Conforme se depreende do Memorando-Circular nº 5/2018/SENPSA/COPSA/CGFIN/DIPLAN, arquivo Sei 2446756, presente no processo Ibama nº 02001.014906/2018-64.

Com base nesse procedimento, chegou-se ao total de decisões proferidas para os autos de infração do período de 2013 a 2022.

8. Apêndice B - Pontos delimitados para reflexão com o grupo focal

O presente instrumento de coleta de dados destina-se a fomentar reflexão com grupo de especialistas na etapa de maior complexidade do processo sancionador ambiental, que envolve a análise de regularidade das medidas indicadas (valor da sanção, medidas acautelatórias adotadas, providências sumárias), o exame de legalidade dos termos lavrados e a indicação das sanções plausíveis de serem aplicadas. Almeja-se obter subsídios para contemplar o que foi estabelecido nos objetivos específicos da pesquisa e permitir checar a validade das hipóteses.

Ao todo foram definidos 6 blocos para reflexão. Cada bloco delimitado para o debate foi estruturado para contribuir com um ou mais objetivo específico e hipótese formulada, sendo detalhados nos tópicos a seguir.

1. Avaliação e debate sobre aspectos normativos

Este bloco tem a finalidade de fomentar o debate sobre as principais normas que afetaram o processo sancionador ambiental do Ibama entre 2020 e 2022, buscando compreender de que modo as regras estabelecidas pela esfera governamental interferiram negativamente na constituição das sanções.

Com isso, almeja-se contemplar o objetivo específico I, investigando os efeitos das medidas políticas governamentais em seu aspecto normativo.

Nesse contexto, o ponto delimitado ao debate reflexivo busca compreender os efeitos dos normativos expedidos pela esfera governamental, partindo-se do pressuposto de que algumas dessas normas já eram conhecidas dos servidores. A partir dessa premissa, traçou-se o roteiro registrado a seguir.

**Dentre as normas expedidas para o processo sancionador ambiental recorda-se do Decreto 9.760/2019 e da Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020.

- Efetuar sondagem inicial se o grupo interpreta o Decreto 9.760 e a IN 2/2020 como elementos que afetaram o processo sancionador de forma negativa.
- Sendo afirmativa a resposta, de que modo afetou? Quais as implicações percebidas?
- Perceberam algum tipo de relação entre essas normas e a redução das sanções ambientais constituídas a partir de 2020? Haveria outra norma que veio a somar com o cenário ruim, ou trazer uma perspectiva diferente?
- Como visualizam o estabelecimento das “audiências de conciliação”, dos núcleos de conciliação e da equipe de análise preliminar para o processo sancionador ambiental, considerando o tempo para concluir a constituição da multa, o efetivo mobilizado e o que era necessário para essas novas rotinas, a estrutura tecnológica disponível, o conhecimento e engajamento dos gestores da alta administração com essa temática?

2. Avaliação das ações do comando institucional do Ibama

O segundo bloco de reflexão destina-se a avaliar as ações tomadas pela presidência do Ibama, na posição de comando institucional, que também vieram a repercutir no processo sancionador ambiental. Com isso, pretende-se obter subsídios para contemplar o objetivo específico I.

Desse modo, o ponto delimitado para reflexão visa apurar quais foram as medidas do comando institucional do Ibama que mais afetaram o processo sancionador, procurando esclarecer se esses atos tiveram maior peso que as medidas tomadas diretamente pela esfera governamental.

****Dentro desse contexto, o roteiro traçado para o debate procura esclarecer:**

- Quais orientações e atos expedidos pela presidência do Ibama tiveram maior impacto no processo sancionador ambiental? Como impactaram?

Será avaliada também a opinião do grupo se as medidas da presidência do Ibama tiveram maior peso ao processo sancionador que as ações governamentais.

3. Questões ligadas a princípios e fundamentos de organização do Estado, que podem ter servido como um contrapeso para evitar maiores danos

Este bloco tem a finalidade de compreender como os mecanismos de organização estatal podem ter contribuído para evitar uma aniquilação maior das atribuições do Ibama e ao mesmo tempo conferir alternativas para resistência interna, que inibiram uma fragilização maior dos instrumentos de repressão dos ilícitos ao meio ambiente.

Assim, o debate proposto almeja entender como era a rotina de instrução e preparação dos atos decisórios, buscando a percepção dos servidores sobre a atuação dos gestores que tinham incumbência de julgar processos e quais ações teriam sido adotadas pelos integrantes da casa para resistir as ações de desmantelamento do processo sancionador ambiental.

Este bloco busca encontrar elementos e subsídios que colaborem para o esclarecimento das hipóteses 1 e 2. O roteiro para a condução da reflexão é especificado abaixo.

****Busca-se investigar a existência de alguma resistência por parte dos servidores contra as ações perpetradas por gestores ou alinhadas com a política governamental de enfraquecimento do processo sancionador, sejam as adotadas em nível sindical/associativo (interno), pela sociedade civil ou por parceiros da pauta ambiental acionando o Judiciário. Nesse contexto, os tópicos a serem apurados são:**

- A produção de instrução e julgamento dos processos sancionadores sempre foi alta antes de 2020. Cogitou-se não submeter alguns processos para julgamento, mesmo estando aptos para serem decididos ou com a instrução concluída?
- O ato de não submeter muitos processos para julgamento seria uma forma de resistir à alta possibilidade de anulação dos autos de infração?
- A redução na constituição das sanções pode estar relacionada com a atribuição para decidir ser restrita às autoridades julgadoras ocupantes de cargos comissionados, pelo fato dessas autoridades não estarem dispostas a desagradar as bancadas e apoiadores políticos que os indicaram aos cargos? Haveria algum indicativo para comprovar essa situação?

- Houve alguma reação da força de trabalho interna, seja via entidade de representação de classe ou encarregada de defesa da administração pública, onde por meio do amparo nas normas que regem a organização do Estado Democrático de Direito buscou-se combater os atos de precarização do processo sancionador ambiental? Seria possível especificar algumas dessas medidas?
- O corpo de trabalho se viu amparado por princípios ou dispositivos constitucionais nas ações de resistência contra as medidas de desmonte da pauta ambiental? Quais seriam eles?

4. Reflexão sobre os efeitos de medidas decorrentes do contexto político

Pretende-se neste bloco promover um debate com cunho mais amplo, instigando o grupo a refletir sobre a possibilidade do desarranjo do processo sancionador ambiental estar relacionado com a ideologia do governo de que as mudanças climáticas seriam fruto de uma construção conspiratória para justificar o “excesso de fiscalização ambiental no Brasil”.

Essa reflexão visa trazer uma compreensão sobre a presença de um possível elemento ideológico como componente do rol de medidas governamentais destinadas a enfraquecer o processo sancionador ambiental do Ibama. O produto deste bloco é voltado para contemplar o escopo do objetivo específico I.

****Basicamente, o que se pretende debater neste ponto é:**

- Pode-se dizer que a diminuição na lavratura das autuações e na constituição das multas seja um reflexo das medidas de enfraquecimento da atuação estatal voltadas à repressão dos ilícitos ambientais, como consequência de uma política pautada no negacionismo sobre as mudanças climáticas, que deu menor importância à proteção ambiental?

5. Avaliação de questões secundárias (de plano de fundo)

As questões tratadas de forma secundárias são aquelas em que não se conferiu maior peso na investigação, por se partir do princípio de que tiveram menor

influência no objeto da pesquisa (redução do exercício do poder de polícia ambiental do Ibama refletida no enfraquecimento do seu processo sancionador).

Por isso, elas foram tratadas como questões de plano de fundo, sendo contempladas neste bloco com a finalidade de aferir se tal premissa se confirma ou não. A reflexão aqui proposta servirá ao objetivo específico II e para avaliar a terceira hipótese formulada.

******Neste bloco o debate procura esclarecer dois aspectos que podem ter afetado o processo sancionador ambiental em caráter secundário:

- A pandemia do novo coronavírus afetou de forma significativa a lavratura e a constituição das multas ambientais? Seria possível exemplificar isso?
- A mudança do entendimento jurídico sobre a necessidade de observar a responsabilidade subjetiva para impor sanções ambientais afetou a produtividade na lavratura de autos de infrações e expedição de decisões ao processo sancionador?

6. Disposições finais para avaliação e reflexão

O último bloco de reflexão visa colher a percepção interna dos servidores sobre a questão geral de desarranjo do processo sancionador, fomentando avaliação sobre eventuais medidas que podem ter surtido efeito positivo a esse processo, de alguma questão ou postura, que se adotada à época, teria sido favorável para evitar um cenário ruim à constituição das sanções, coletando propostas finais que sejam pertinentes ao exercício do poder de polícia ambiental na sua dimensão repressiva.

Este bloco tem a finalidade de trazer contribuições aos três objetivos específicos, bem como de apontar achados que podem constituir pistas para o aperfeiçoamento dos instrumentos de política ambiental (objetivo específico III).

******De modo geral, o debate proposto neste bloco visa refletir sobre as seguintes questões:

- É possível destacar algum ponto que foi positivo ao processo sancionador ambiental em relação as normas editadas, aos atos e orientações da

presidência do Ibama e ao tratamento governamental da gestão ambiental no país?

- O grupo identifica alguma medida ou postura que pudesse ter sido adotada à época e que poderia ter surtido efeito diferente em relação à quantidade de sanções constituídas, ou servido para mitigar os efeitos de interferências negativas na pauta ambiental?
- Quais pontos da atual gestão governamental e institucional podem ser destacados como mais pertinentes ao processo sancionador ambiental e à proteção do meio ambiente, em relação aos adotados pela gestão presidencial anterior? É possível visualizar algum tipo de ganho nesta etapa do ano?

Estabelecer momento para últimas considerações e apresentação de propostas que os servidores do grupo entenderem pertinentes à melhoria do processo sancionador e dos instrumentos de política pública ambiental.

9. Apêndice C - Pontos delimitados para reflexão com o grupo focal da EAP

Este instrumento de coleta de dados destina-se a fomentar reflexão com o grupo de servidores encarregados de promover o exame da etapa inicial do processo sancionador instaurado, a fim de levar subsídios e segurança técnico-jurídica aos núcleos de conciliação ambiental.

Esses servidores integraram a chamada Equipe de Análise Preliminar (EAP) que era encarregada de analisar as multas lavradas pelo Ibama a partir de outubro de 2019, que culminava na expedição de um relatório sobre as sanções indicadas e as circunstâncias que podiam incidir para aumentar ou diminuir o valor da multa. Esse trabalho era fundamental para delinear os limites de discricionariedade admitidos nas audiências de conciliação ambiental, fornecendo aos servidores desse núcleo e autuado um referencial para trazer mais segurança às decisões tomadas

ou adesões para encerrar as discussões sobre a sanção pecuniária em sede de audiência.

Trata-se de uma equipe que foi instituída pela Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020 (art. 6º, XXII e XXIII), para dar suporte aos núcleos de conciliação ambiental criados pelo Decreto 9.760/2019. Essa equipe possuía atribuições extensas e com peso decisório para subsidiar tais núcleos, embora seus relatórios e pareceres não desfrutassem de caráter vinculante, conforme arts. 45 e 46 do normativo conjunto mencionado.

Outra peculiaridade em relação a EAP era o desafio de nível nacional que passava pelo grupo instalado na sede do Ibama, que precisava observar prazos para a entrega do relatório de análise preliminar. A grande maioria dos integrantes desse grupo não tinha experiência com o processo sancionador e a fiscalização ambiental. De todo modo, tinham que realizar um trabalho robusto, bastante nobre para trazer segurança técnica e jurídica ao processo sancionador na sua etapa inicial.

Em razão da peculiaridade desse grupo, almeja-se obter subsídios para contemplar o que foi estabelecido nos três objetivos específicos da pesquisa, sem pretensão, nesse momento, de obter elementos para checar a validade das hipóteses, pois estas foram formuladas com foco no resultado dos julgamentos e na diminuição da quantidade de multas lavradas, questões que não necessariamente dialogam com as atividades realizadas pelo grupo.

Assim, pretende-se buscar esclarecimentos aos pontos delimitados a seguir.

1. Como a EAP era vista pelo governo federal e MMA, dado a importância do seu trabalho e ritmo de produção?
2. Quais foram os maiores entraves enfrentados pela equipe na análise dos processos? O grupo chegou a ser pressionado para dar conta de maior carga de trabalho, ou criticado pelo seu proceder?
3. Houve expedição de alguma orientação da presidência do Ibama que interferiu no trabalho da EAP? Como se avalia essa interferência?
4. Como o grupo avalia a estrutura de trabalho - sistema e espaço disponível - frente às atribuições da EAP? A análise preliminar contemplava autos de infrações do Ibama e do ICMBio?

5. O fato de nunca ter atuado com o processo sancionador antes pesou no exercício das funções da EAP?
6. Como o grupo avalia a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021?
7. A pandemia do novo coronavírus trouxe algum tipo de impacto aos trabalhos da EAP (produção)?
8. A equipe identifica algum efeito da tese fixada pelo STJ sobre a incidência da responsabilidade subjetiva no processo sancionador ambiental, ao ponto de tornar um pouco mais moroso o trabalho da EAP?
9. É possível identificar algum ponto positivo de toda a conjuntura normativa que disciplinou o trabalho da EAP e do processo sancionador, ou mesmo de resultados práticos decorrentes das medidas institucionais e governamentais tomadas no período de 2020-2022?

10. Apêndice D – Questionário elaborado para ser aplicado em meio virtual nos integrantes do processo sancionador ambiental do Ibama

Este questionário foi construído para avaliar o processo sancionador ambiental do Ibama entre 2020 e 2022. Para tanto, foram elaboradas perguntas voltadas a compreender como se deu o enfraquecimento desse processo no intervalo assinalado, que revelou o menor índice de sanções constituídas pela instituição num recorte de 10 anos.

A avaliação focou em aspectos normativos, administrativos e estruturais no período delimitado.

O instrumento utilizado para coletar as respostas pelo meio virtual foi o *Microsoft Forms*, aplicativo integrado ao pacote office, que o Ibama e outras autarquias federais contratam. Isso colaborou na disponibilização do instrumento ao público-alvo da pesquisa – servidores que entre 2020 e 2022 atuaram na análise preliminar, conciliação ambiental ou na instrução e preparação do julgamento em âmbito do processo sancionador ambiental.

Para facilitar a coleta e a interação do público-alvo com as questões, o questionário foi organizado em 10 seções, sendo cada uma delas relacionadas com uma categoria de investigação, definida após a dinâmica com o grupo focal, que buscava trazer subsídios a um ou mais objetivo específico e hipóteses formuladas. Este instrumento contou com o total de 20 questões, das quais 4 delas eram de conteúdo aberto, onde o participante poderia escrever de forma livre o seu ponto de

vista sobre o que estava sendo indagado, e as restantes possuíam alternativas que permitiam marcar uma ou mais opção que fosse coerente com a posição do participante, dependendo da pergunta e do tema avaliado.

Além das 20 questões, havia uma pergunta ao final de caráter facultativo, que oferecia espaço para os participantes apresentarem críticas ou sugestões a respeito do questionário e do tema referente a pesquisa.

De maneira geral, o instrumento de coleta observou a estrutura a seguir, que foi ajustada conforme as ferramentas disponíveis no *Forms*.

Seção 1: aspectos normativos. Esta seção buscou analisar as normas que afetaram o processo sancionador na última gestão presidencial (2019-2022).

As duas perguntas contidas nela visavam trazer subsídios para contemplar o objetivo específico I.

1. Considerando a implicância do Decreto 9.760/2019 e da Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020, com a instituição da etapa de audiência de conciliação ao processo sancionador ambiental do Ibama, pode-se afirmar que uma das razões para o baixo número de processos concluídos e de audiências realizadas entre 2020 e 2022 se deve, dentre outros fatores, à obrigatoriedade da audiência ser realizada com a presença de 2 conciliadores de instituições ambientais distintas (Ibama e ICMBio) e pelo fato da maioria dos conciliadores não ter afinidade com a rotina da audiência?

() concordo plenamente, pois nem sempre era possível sincronizar a agenda de servidores de instituições distintas, com engajamento nas atribuições de conciliador, para realizar a audiência;

() concordo parcialmente, pois o menor número de audiências no período se deve à falta de regulamentação normativa para realizar audiências em meio virtual, situação que melhorou após a edição da Portaria 589/2020;

() não concordo, pois a obrigatoriedade de dois servidores de instituições diferentes e o nível de engajamento desses com a rotina de um conciliador não foram fatores que afetaram o número de audiências realizadas;

() não concordo com o pouco engajamento dos servidores com a rotina de conciliador, como fator que limitou a disponibilidade de membros para essa atividade, tendo em vista que vários servidores receberam treinamento adequado sobre o tema.

() não atuei de forma intensa com a análise preliminar, instrução ou preparação de julgamentos entre 2020 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

* Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

* Esta última alternativa precisou ser ajustada para opção “() outra”, que era apresentada pelo *Forms* com o teor mais próximo ao que se pretendia. Foi enviado e-mail ao fabricante do produto para averiguar a possibilidade de editar essa opção, a fim de que fosse ajustada para a forma idêntica a construída no questionário, mas não houve retorno a respeito, no período em que o formulário ficou disponibilizado para respostas. Tal situação se replicou em todas as alternativas que se pretendia deixar um campo facultativo para comentário da questão, que acabou sendo ajustado para a opção “() outra”.

2. Sabendo-se que desde 18/03/2016, quando o atual Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) passou a vigorar, já havia previsão no art. 334, § 4º, desse diploma de que a audiência de conciliação ou de mediação não seria realizada se ambas as partes manifestassem interesse em sua não realização, ou se a matéria discutida não fosse sujeita à autocomposição (que tem a possibilidade de negociação ou que permite as partes celebrar acordo ajustando o que lhes convier), sendo tal evento (realização de audiência de conciliação) uma livre opção das partes (art. 319, VII). Considerando esse fator, poderia se afirmar que o estabelecimento das audiências de conciliação ambiental no processo sancionador do Ibama foi uma clara opção política adotada em desacordo com o ordenamento jurídico vigente, para desestruturar a sistemática de punição das infrações ambientais na esfera federal?

() concordo plenamente, pois de certo modo essa opção reflete discursos do executivo federal em promover o desmonte da área ambiental;

() concordo parcialmente, pois na realidade a opção reflete uma falta de preparo técnico da equipe de governo, que escolheu tal alternativa sem ter o conhecimento pleno de como o tema era tratado no ordenamento jurídico;

() não concordo, pois a sistemática já era aplicada pelo Estado de São Paulo e poderia ser replicada na esfera federal;

() prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 2: ações impróprias da alta administração do Ibama. Esta seção buscou analisar os atos ou medidas adotados em nível institucional, que de algum modo não foram adequados ao processo sancionador.

Assim, por meio de uma pergunta com campo de comentário livre para resposta buscou-se subsídios para contemplar o objetivo específico I.

3. O descompasso entre as medidas tomadas pela alta administração do Ibama e a estrutura tecnológica disponível levou a retrabalhos que muitas vezes ocasionaram

atrasos nas audiências de conciliação. A respeito disso, recorda-se das notificações para agendamento ou reagendamento da data de audiência, que foram enviadas a vários endereços desatualizados da base de dados do Ibama, sem haver uma diligência prévia para atualizar tais endereços ou realizar a vinculação a outra base atualizada. Em consequência disso, centenas de processos deixaram de ter a audiência reagendada e passaram a formar um grande grupo pendente de saneamento. Como esse ocorrido se deu com maior frequência nos anos de 2020 e 2021, é possível apontar quais foram as ações impróprias da alta administração do Ibama que contribuíram para esse cenário?

Seção 3: autoridades julgadoras. Esta seção avaliou a postura e posição das autoridades julgadoras das autuações do Ibama, à luz das regras previstas na Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 2/2020 e na INC nº 1/2021.

Por meio das três perguntas que se seguem, buscou-se obter subsídios para o objetivo específico I, bem como para as duas primeiras hipóteses formuladas.

4. Um dos pontos questionáveis da Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 2/2020, replicado na INC nº 1/2021, foi o fato de estabelecer poucas autoridades julgadoras dos autos de infração – superintendentes estaduais para os processos em 1ª instância e presidente do Ibama para os casos em grau recursal. Esse fator pode ter sido um dos responsáveis pelo baixo número de julgamentos expedidos, já que a quantidade de julgadores era bem menor que a prevista na Instrução Normativa Ibama nº 10/2012. Considerando que superintendentes e presidente do Ibama são gestores que ocupam cargos de livre nomeação política, existe a possibilidade dessa circunstância ter contribuído para reduzir o número de julgamentos das multas, já que o gestor não estaria disposto a desagradar a bancada política que o indicou, homologando grande volume de autos de infração. Sobre essa perspectiva seria possível sustentar que:

() o exercício da função de julgamento por autoridades nomeadas para cargos políticos interferiu na quantidade de multas que deviam ser julgadas;

() o fato da autoridade julgadora ser ocupante de cargo de livre nomeação/exoneração não é um fator que interfere na quantidade de julgamentos, mas a falta de capacitação técnica do gestor nomeado ao cargo é que tem maior peso nisso;

() tanto o fato da autoridade julgadora ser ocupante de cargo de livre nomeação/exoneração, como a sua baixa capacidade técnica para o exercício da função são fatores que colaboram para o baixo número de autos de infrações julgados;

() nem a questão política, nem a baixa capacidade técnica interferiram na quantidade de multas que deveriam ser julgadas, pois isso reflete o baixo número de processos que foram analisados pela Equipe Nacional de Instrução (Enins) entre 2020 e 2022;

() não me considero apto (a) para opinar sobre essa questão, pois não atuei com a instrução ou preparação do julgamento entre 2020 e 2022.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

5. É possível apontar uma ou mais atuação incoerente por parte da autoridade julgadora ocupante de cargo comissionado, que você tenha tomado conhecimento em âmbito da vossa unidade ou da instituição:

() levar longo tempo para julgar o processo;

() deixar de julgar o processo;

() não acolher a proposta da Enins e cancelar/anular a multa;

() não acolher a proposta da Enins e reduzir o valor da multa;

() decidir favoravelmente ao autuado além dos parâmetros propostos pela Enins;

() expedir decisões favoráveis aos autuados em tempo menor que as homologatórias das multas;

() outras situações: _____ .

6. Considerando o fato das autoridades julgadoras serem ocupantes de cargos comissionados, sem terem outro tipo de comprometimento com o Ibama, além da expedição de orientações institucionais que comprometiam a constituição de várias atuações (como em relação a intimação por edital para apresentar as alegações finais e aos atos interruptivos da prescrição intercorrente), seria válido admitir que alguns casos deixaram de ser submetidos a julgamento, como estratégia para evitar que multas fossem canceladas/anuladas, em função do risco de serem adotados entendimentos em desconformidade com preceitos legais e orientações que amparavam o processo sancionador ambiental do Ibama há anos?

() a situação de fato ocorreu, sendo observada com maior frequência em nível do grupo encarregado de preparar as decisões de 2ª instância;

() a situação de fato ocorreu, sendo uma estratégia adotada tanto pelos grupos encarregados de preparar as decisões de 1ª instância, como os julgamentos recursais;

() não tenho conhecimento pleno da ocorrência de tal situação;

() não tenho conhecimento pleno da ocorrência de tal situação, mas concordo que a estratégia adotada seria plenamente válida para evitar o cancelamento em massa de multas, por conta da adoção de entendimentos que destoavam das orientações consolidadas do processo sancionador, algo que geraria retrabalho futuro para revisão em autotutela administrativa;

() não me considero apto (a) para me manifestar sobre essa questão, pois não atuei intensamente com a instrução ou preparação do julgamento entre 2020 e 2022.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 4: governança e administração institucional. Esta seção avaliou as medidas de enfraquecimento da instituição e da gestão administrativa do Ibama, no contexto de execução da política nacional do meio ambiente.

Por meio das duas perguntas que se seguem, buscou-se obter subsídios para o objetivo específico I.

7. Considerando que o Ibama e ICMBio são dois órgãos ambientais que possuem cultura institucional distintas, embora tenham atribuição comum de executar a política nacional do meio ambiente em nível federal, dentro de suas respectivas atribuições, era esperado certo grau de dificuldade para gerar um alinhamento entre as duas instituições, na condução de um processo sancionador unificado. Alguns servidores mais antigos registram que uma das razões que favoreceu a criação do ICMBio foi justamente a distinção do trabalho protetivo e repressivo efetuado nas unidades de conversação, em relação ao que era desempenhado nos demais bens ambientais e biomas. Logo, uma unificação precipitada desses dois entes representaria um retrocesso, em vez de contribuir ao exercício do poder de polícia ambiental em nível federal. Diante disso, pode-se dizer que a intenção de estabelecer uma norma única regulamentando o processo sancionador desses dois órgãos ambientais se enquadraria melhor como:

() uma medida atrelada ao desmonte da área ambiental, visando enfraquecer a repressão aos ilícitos contra o meio ambiente;

() uma medida decorrente da baixa capacidade técnica dos gestores do Ministério do Meio Ambiente, que não tinham o conhecimento adequado das peculiaridades de cada instituição;

() a opção em unificar o procedimento apuratório das infrações ambientais do Ibama e ICMBio não afetou de forma significativa o trabalho das duas instituições, tendo em vista que os servidores de ambas souberam conviver de forma harmônica com a nova rotina e trazer bons resultados;

prefiro não opinar sobre esse tema.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

8. Um dos grandes desafios ao fluxo do processo sancionador era em relação à manutenção da dinâmica de distribuição e impulsionamento dos processos na caixa do Grupo Nacional de Preparação (GN-P), vinculado a Enins, já que essa caixa passou a ser a principal referência para organização de todo o acervo de autos de infração do Ibama pendentes de instrução e julgamento, centralizando o maior volume de processos da instituição. Nesse caso, bons resultados no tocante à constituição de multas e expedição de julgamentos estariam relacionados com a forma adequada de gerenciar e organizar a caixa processual do GN-P. Sobre esse aspecto, pode-se dizer que as melhores propostas para dinamizar o fluxo processual da Enins partiram:

dos gestores ocupantes de cargos da alta administração, que não eram servidores efetivos;

dos servidores efetivos que ocupavam cargos comissionados na área do processo sancionador;

de um esforço conjunto entre os gestores que não eram servidores efetivos e os respectivos integrantes da Enins;

de um esforço conjunto entre os servidores efetivos que ocupavam cargos comissionados na área do processo sancionador e os respectivos integrantes da Enins;

não me considero apto (a) para me manifestar sobre essa questão, pois não atuei intensamente com a instrução ou preparação do julgamento entre 2020 e 2022.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 5: perfil ou aptidão para atuar com o processo sancionador. Esta seção avaliou a aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental e a formação que seria necessária para atuar nessa área.

Por meio das duas perguntas que se seguem, buscou-se subsídios que vão dialogar com a segunda hipótese da pesquisa.

9. A atividade de instrução e preparação do julgamento em âmbito do processo sancionador ambiental requer certa afinidade com conceitos e instrumentos do meio jurídico, para permitir uma análise processual com maior grau de coerência no que concerne à justiça ao meio ambiente e ao usuário que tem instaurado contra si um processo sancionatório. Sabendo-se que a interdisciplinaridade é importante à área

ambiental, em razão dos diversos temas que são enfrentados na proteção do meio ambiente, a expertise em área do conhecimento diversa da jurídica traz bastante ganho no exame de alguns temas que são objeto das atuações. Diante desse contexto, você se considera:

que tem aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental do Ibama, tendo resultados satisfatórios na análise de casos que dialogam com minha área de formação;

que tem aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental do Ibama, tendo bom desempenho com a maioria dos casos submetidos à minha análise, em razão da experiência profissional na área ambiental ou na instituição;

que tem aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental do Ibama apenas com casos que dialogam com a minha experiência profissional na instituição ou na área ambiental;

que tem aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental do Ibama apenas com casos que dialogam com minha área de formação;

que tem aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental do Ibama de um modo geral, tanto em razão da minha área de formação, como em função da experiência profissional na instituição ou na área ambiental;

que não tem aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental do Ibama, mas gosta de atuar nessa área;

que não tem aptidão para trabalhar com o processo sancionador ambiental do Ibama, embora me encontre lotado (a) nessa área;

não concordo com as alternativas apresentadas, prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

10. A respeito dos desafios e metas que a área do processo sancionador ambiental do Ibama tem, especificamente em relação às atividades de instrução e julgamento, entende-se que o melhor perfil de servidor para atuar com essas atividades é aquele que:

tenha formação em direito;

tenha formação em ciências ambientais;

tenha formação em ciências florestais;

tenha formação em ciências biológicas;

tenha formação em ciências geográficas;

tenha formação diversa das especificadas: _____ .

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 6: movimentação de pessoal na área do processo sancionador. Esta seção avaliou o interesse de servidores em vir trabalhar ou sair da área do processo sancionador ambiental, entre 2020 e 2022.

Por meio das três perguntas que se seguem, buscou-se subsídios para contemplar a segunda hipótese da pesquisa.

11. No período entre 2020 e 2022 notou-se que algum colega ou integrante da área do processo sancionador ambiental do Ibama procurou se afastar dela (pode marcar mais de uma alternativa)?

sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que estavam desmotivados com o trabalho ou a gestão da área e pediram remoção;

sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que estavam se sentindo perseguidos e procuraram se afastar um tempo da instituição para usufruir de licença capacitação;

sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que estavam desmotivados com o trabalho na área do processo sancionador ambiental ou com o Ibama e pleitearam permuta ou cessão para outro órgão;

sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que desenvolveram quadro de saúde doentio no período e precisaram se ausentar para tratamento;

não conheço servidor ou integrante da área do processo sancionador que se afastou dela no período de 2020 a 2022;

não conheço servidor ou integrante da área do processo sancionador que tenha pleiteado afastamento dela entre 2020 e 2022, pois no geral todos estavam dispostos a permanecer na área, mesmo enfrentando um contexto difícil;

conheço ou ouvi dizer de colegas que se afastaram da área o processo sancionador por motivo diverso dos indicados: _____ ;

prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

12. Durante o período de 2020 a 2022 houve demanda de servidores de outras áreas/unidades para vir atuar na área do processo sancionador ambiental do Ibama (pode marcar mais de uma alternativa)?

sim, poucos servidores manifestaram interesse em vir trabalhar com o processo sancionador nesse período;

sim, tenho conhecimento de que pelo menos 10 ou mais servidores manifestaram interesse em vir trabalhar com o processo sancionador nesse período;

não recorro de nenhum servidor que manifestou interesse em vir trabalhar com o processo sancionador nesse período;

recorro ou tenho conhecimento de servidores que foram removidos para a área do processo sancionador ambiental contra suas vontades, por interesse da administração;

a administração não deferiu pedidos de remoção ou de alteração de lotação de servidores que tinham a intenção de trabalhar com o processo sancionador entre 2020 e 2022;

não há número expressivo de interessado(a)s em vir trabalhar com o processo sancionador ambiental, devido ao perfil esperado para atuar na área;

não há número expressivo de interessado(a)s em vir trabalhar com o processo sancionador ambiental, devido aos poucos atrativos;

outra situação: _____ ;

prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

13. Considerando as movimentações de servidores e adequações de equipes em virtude das alterações normativas que afetaram a área do processo sancionador ambiental entre 2020 e 2022, as metas de produção chegaram a ser reduzidas ou se mantiveram no mesmo nível?

as chefias reduziram as metas, sensibilizando-se com a redução dos servidores na área;

as metas tiveram que ser reduzidas por conta da aposentaria de alguns integrantes da área do processo sancionador ambiental;

houve necessidade de reduzir as metas de produção por outros motivos: _____ ;

não houve redução das metas de produção entre 2020 e 2022;

não houve redução das metas de produção entre 2020 e 2022, mas aumento delas;

() as chefias da alta administração eram indiferentes com as metas do processo sancionador ambiental;

() não havia espaço favorável para reduzir as metas, pois os órgãos de controle externo recomendaram aumento da produtividade no processo sancionador;

() as metas na área do processo sancionador tiveram que ser aumentadas ou mantidas no mesmo nível por outros motivos: _____ ;

() prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 7: influência ideológica governamental. Esta seção avaliou os efeitos de possível influência da ideologia negacionista das mudanças climáticas, adotada pelo executivo federal, para justificar o enfraquecimento da pauta ambiental no Ibama.

Por meio da pergunta a seguir, buscou-se subsídios para contemplar objetivo específico I e de forma indireta (reflexa) a primeira hipótese da pesquisa.

14. Existe a possibilidade do desarranjo do processo sancionador ambiental, no período entre 2020 e 2022, estar relacionado com a ideologia negacionista do governo de que as mudanças climáticas seriam fruto de uma construção conspiratória para justificar o “excesso de fiscalização ambiental no Brasil”. Diante dessa perspectiva, pode-se dizer que a diminuição na constituição das multas seja um reflexo das medidas de enfraquecimento da atuação estatal voltadas à repressão dos ilícitos ambientais, como consequência de uma política pautada no negacionismo sobre as mudanças climáticas, que deu menor importância à proteção ambiental?

() é totalmente pertinente essa posição, em razão dos diversos discursos do chefe do executivo à época, que via a questão ambiental como um empecilho ao desenvolvimento do país;

() apesar do executivo federal ter transparecido que a pauta ambiental teria o menor grau de importância em seu governo (2019-2022), havia coerência no discurso difundido sobre a inexistência das mudanças climáticas;

() a propagação da ideologia negacionista sobre as mudanças climáticas teve maior efeito na fiscalização ambiental, refletindo na diminuição das multas lavradas, que na constituição das sanções em âmbito do processo sancionador ambiental;

() não se acredita que a propagação da ideologia negacionista a respeito das mudanças climáticas tenha servido de lastro para enfraquecer a fiscalização e o processo sancionador ambiental do Ibama;

() prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 8: efeitos da pandemia do novo coronavírus. Esta seção avaliou possível influência da pandemia do novo coronavírus na redução da constituição das sanções ambientais.

Por meio da pergunta a seguir, buscou-se subsídios para contemplar objetivo específico II e questões hipotéticas tratadas em plano de fundo.

15. Pode-se afirmar que a pandemia do novo coronavírus foi um evento determinante para reduzir a quantidade de multas constituídas entre 2020 e 2022 (pode marcar mais de uma alternativa)?

() concordo totalmente, esse evento assolou a humanidade de forma mundial, comprometendo significativamente a constituição das sanções ambientais pelo Ibama;

() discordo, pois mesmo na pandemia foi possível manter grau satisfatório de produtividade no processo sancionador, que só não foi maior em virtude de omissões governamentais e da alta administração em prover normas e estrutura adequada para realizar o trabalho nesse período;

() concordo parcialmente, pois a pandemia afetou apenas o trabalho dos servidores que se encontravam no grupo de risco, de modo que a área do processo sancionador ambiental teve considerável perda de produtividade por conta disso;

() na realidade a pandemia do novo coronavírus serviu como oportunidade para gestores e a esfera governamental atravancarem medidas que eram importantes ao fluxo do processo sancionador em geral, o que contribuiu para o baixo desempenho da área;

() discordo, pois a pandemia do novo coronavírus não afetou de forma significativa o processo sancionador ambiental do Ibama;

() discordo, pois na realidade a pandemia do novo coronavírus enalteceu uma modalidade de labor (teletrabalho/programa de gestão) que trouxe melhores resultados ao processo sancionador ambiental do Ibama, embora entre 2020 e 2022 não se tenha números que atestem isso por outras causas;

() prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 9: responsabilidade subjetiva ambiental. Esta seção avaliou possíveis efeitos da responsabilidade subjetiva ambiental no processo sancionador do Ibama.

Por meio das duas perguntas seguintes, buscou-se subsídios para contemplar objetivo específico II, de forma indireta a terceira hipótese da pesquisa e questões hipotéticas tratadas em plano de fundo.

16. Pode-se dizer que a mudança na ótica para impor sanções administrativas ambientais, com a necessidade de observar a lógica da responsabilidade subjetiva, decorrente de julgamento de órgão especial do STJ, afetou a produtividade em âmbito da Equipe de Análise Preliminar (EAP), da instrução e preparação dos atos decisórios?

() sim, com a lógica da responsabilidade subjetiva os trabalhos tornaram-se mais complexos e demorados no que concerne a delimitação da autoria, o que levou a redução na produção;

() não, pois de um modo geral muitos processos já vinham sendo instaurados observando a lógica da responsabilidade subjetiva, antes mesmo da consolidação do entendimento jurídico pelo STJ, assim como as análises realizadas nas áreas do processo sancionador;

() na realidade, a lógica da responsabilidade subjetiva trouxe mais impacto na fiscalização que ao processo sancionador em geral, devido a necessidade das autuações serem bem instruídas para garantir o êxito na constituição das multas;

() a mudança do entendimento jurídico que consolidou a lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções administrativas não impactou de forma negativa, nem positiva o processo sancionador ambiental do Ibama;

() pouco conhecimento tive a respeito da lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções administrativas ambientais, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

17. Com a determinação da necessidade de se observar a lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções ambientais, houve amparo institucional para melhor aplicação dessa diretriz no processo sancionador ambiental?

() sim, houve expedição de orientações jurídicas normativas e treinamentos que permitiram melhor assimilação da questão e aplicação nos casos analisados no processo;

() sim, houve expedição de orientações jurídicas normativas e treinamentos, mas mesmo assim ainda tenho dificuldades em aplicar essa lógica na análise dos processos;

() sim, houve expedição de orientações jurídicas normativas e treinamentos, mas as instruções não permitiram boa assimilação da lógica da responsabilidade subjetiva no processo sancionador, necessitando de mais treinamento sobre o tema;

() não tenho recordação da expedição de orientações jurídicas normativas e da realização de treinamentos sobre a aplicação da responsabilidade subjetiva no processo sancionador ambiental do Ibama;

() independentemente da expedição de orientações jurídicas normativas e da realização de treinamentos pela instituição, sobre a aplicação da lógica da responsabilidade subjetiva no processo sancionador do Ibama, não tive grandes dificuldades para assimilar a temática e aplica-la nos casos que analisava;

() não atuei de forma intensa com a análise preliminar, instrução ou preparação de julgamentos entre 2020 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 10: pontos positivos do período de 2020 a 2022. A última seção foi montada para avaliar eventuais ganhos ao processo sancionador ambiental ou à instituição, no contexto delimitado para o estudo, bem como para o registro das considerações finais do público-alvo.

Essa etapa do questionário foi composta por 3 questões de campo livre para a resposta, que buscaram aferir pontos positivos à instituição e ao processo sancionador, eventuais medidas que poderiam ter um peso diferenciado no contexto, caso fossem adotadas, e a percepção do grupo sobre o cenário atual (2023) em uma nova gestão política. Buscou-se contemplar o objetivo específico III, almejando subsídios amplos que contribuíssem com pistas para uma avaliação de maior riqueza às proposições e considerações finais da pesquisa.

Além das 3 questões mencionadas, foi disponibilizado um campo facultativo para a colocação de críticas e sugestões pelos participantes.

18. Considerando toda situação vivenciada em âmbito do processo sancionador ambiental do Ibama, entre 2020 e 2022, haveria algum ponto positivo a ser destacado nesse período, levando em conta o conteúdo das normas vigentes, possíveis ganhos alcançados na questão estrutural da instituição e implementação ou fortalecimento de algum projeto voltado à qualidade ambiental?

_____ .

19. Haveria alguma medida ou postura que pudesse ter sido adotada à época e que poderia ter surtido efeito diferente em relação à quantidade de sanções constituídas, ou servido para mitigar os efeitos de interferências negativas na pauta ambiental?

20. Quais pontos da atual gestão governamental e institucional podem ser destacados como mais pertinentes ao processo sancionador ambiental e à proteção do meio ambiente, em relação aos adotados pela gestão presidencial anterior? É possível visualizar algum tipo de ganho ou diferencial na nova gestão antes do encerramento de 2023?

21. Espaço facultativo para registro das últimas considerações sobre o que entender pertinente a respeito do questionário (críticas e sugestões), do processo sancionador ambiental e dos instrumentos de política pública voltados à proteção do meio ambiente.

11. Apêndice E – Questionário elaborado para ser aplicado em meio virtual nos servidores que atuam na fiscalização ambiental do Ibama

Este questionário faz parte dos instrumentos de coleta de dados para avaliar o processo sancionador ambiental do Ibama, focando na última gestão presidencial (2019-2022), pois o seu objeto é compreender a razão pela qual as multas lavradas tiveram redução nesse período em relação aos anos anteriores. Por isso, o público-alvo deste instrumento são os servidores que atuam na fiscalização ambiental.

Assim como a avaliação aplicada nos servidores que atuaram na análise preliminar, conciliação e preparação do julgamento, este instrumento de coleta buscou compreender aspectos normativos, administrativos e estruturais que pudessem ter interferido na quantidade de autuações lavradas no período de estudo.

As respostas foram coletadas pelo meio virtual através do *Microsoft Forms*, seguindo as mesmas diretrizes e adequações que foram usadas no questionário para avaliar a parte mais densa do processo sancionador.

De maneira geral, o questionário foi organizado em 9 seções, que refletem uma das categorias de investigação definidas após a dinâmica com o grupo focal,

sendo cada uma delas relacionadas com um assunto que buscava trazer subsídios com maior ênfase ao objetivo específico I e a terceira hipótese formulada, ficando em segundo plano os demais objetivos específicos e hipóteses, que tiveram maior contemplação no questionário do processo sancionador.

Este instrumento contou com o total de 16 questões, das quais 4 delas eram de conteúdo aberto, onde o participante poderia escrever de forma livre o seu ponto de vista sobre o que estava sendo indagado, e as restantes possuíam alternativas que permitiam marcar uma ou mais opção que fosse coerente com a posição do participante, dependendo da pergunta e do tema avaliado.

Além das 16 questões, também foi disponibilizado uma pergunta ao final, de caráter facultativo, que oferecia espaço para os participantes apresentarem críticas ou sugestões a respeito do questionário e do tema referente a pesquisa.

A estrutura do questionário que foi disponibilizada no *Forms* é a que consta a seguir.

Seção 1: aspectos normativos. Esta seção avaliou como as normas editadas na última gestão presidencial (2019-2022) afetaram o processo sancionador do Ibama e trouxeram alguma repercussão na quantidade de multas lavradas.

As três perguntas contidas nela buscaram trazer subsídios para contemplar parte do objetivo específico I.

1. Na gestão governamental de 2019 a 2022 foram editadas normas que trouxeram algumas diretrizes diferentes ao processo sancionador e à fiscalização ambiental: o Decreto 9.760/2019 e a Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020. Considerando que tais atos vigoraram logo no início da última gestão presidencial, pode-se dizer que esses normativos foram os responsáveis pela diminuição na quantidade de multas lavradas a partir de 2019, em relação à média apurada nos anos anteriores?

() concordo plenamente, pois essas normas trouxeram rotinas burocráticas à fiscalização que não existiam antes, tornando mais moroso o procedimento de lavratura de multas;

() não concordo, pois a diminuição na quantidade de multas lavradas a partir de 2019 se deve ao proceder dos gestores que estavam no comando da Diretoria de Proteção e na alta administração do Ibama, que adotavam medidas para reduzir o nível de fiscalização empreendido em relação aos anos anteriores;

() concordo parcialmente, pois na realidade a norma que mais impactou os trabalhos da fiscalização foi a Instrução Normativa Conjunta nº 2/2020, que alterou rotinas para apuração da infração, tendo ampliado os procedimentos para a lavratura de autuações e medidas cautelares;

() a diminuição na quantidade de multas lavradas a partir de 2019 é reflexo tanto dos normativos mencionado, como da atuação dos gestores que estavam no

comando da Diretoria de Proteção e da alta administração do Ibama, alinhados à agenda governamental de enfraquecimento da pauta do meio ambiente;

() não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2019 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

* Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

* Esta última alternativa substituída pela opção “() outra”, que era disponibilizada pelo *Forms* com o teor mais próximo ao que se pretendia. Apesar de ter sido enviado e-mail ao fabricante do produto para averiguar a possibilidade de editar essa opção, a fim de que fosse ajustada para a forma idêntica a construída no questionário, não houve retorno a respeito, no período em que o formulário ficou disponibilizado para respostas. Tal situação se replicou em todas as alternativas que se pretendia deixar um campo facultativo para comentário da questão, que acabou ficando na última pergunta do questionário, onde os participantes poderiam registrar de forma facultativa as críticas e sugestões.

2. Uma das inovações trazidas pelo Decreto 9.760/2019 foi o estabelecimento das audiências de conciliação ambiental para todas as multas que fossem lavradas a partir de outubro de 2019. Essa situação trouxe etapa que não existia antes no fluxo do processo sancionador ambiental, tornando mais longo seu tempo de duração, caso não ocorresse nenhuma adesão às soluções disponíveis para finalizar a parte pecuniária. Olhando pelo lado dessa nova etapa e da possibilidade do processo sancionador se tornar mais longo, é possível que essa situação tenha gerado um clima de desânimo para a lavratura de multas?

() não, essa circunstância não interferiu na motivação dos agentes ambientais para lavrarem multas à época;

() sim, essa circunstância foi um fator que pesou com certo grau de desânimo para lavar multas, dado a maior possibilidade de ver o processo se alongar e correr risco de prescrição;

() conheço colegas que estavam desmotivados em lavar autuações, devido à maior morosidade que o processo estaria submetido com a etapa de audiência de conciliação, mas esse grupo não era a maioria dos agentes ambientais;

() não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2019 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

3. Dentre as normas expedidas para regulamentar a atividade de fiscalização ambiental do Ibama na gestão governamental anterior (2019-2022), recorda-se do

Decreto 9.760/2019, da Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 2/2020 e da INC nº 1/2021. Além da função regulamentar, pode-se dizer que essas normas, de um modo ou de outro, prestaram-se a inibir o trabalho da fiscalização e reduzir a quantidade de multas lavradas no período, sendo que dessas a mais prejudicial foi:

- o Decreto 9.760/2019;
- a Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 2/2020;
- a Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 1/2021;
- todas as três normas tiveram peso equivalente na inibição do trabalho da fiscalização e na redução das multas lavradas;
- outra norma teve maior peso para inibir o trabalho da fiscalização e reduzir as multas lavradas: _____ ;
- não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2019 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 2: aspectos administrativos e de comando da fiscalização. Esta seção analisou a ação dos gestores para reprimir os ilícitos ambientais, no exercício do comando de unidades estratégicas da fiscalização.

Por meio da pergunta a seguir, buscou-se obter subsídios para o objetivo específico I e de maneira indireta para a terceira hipótese formulada.

4. Os gestores que de algum modo exerciam o comando da área de fiscalização, mas sem figurar como servidores efetivos do Ibama, adotavam medidas para conter o aumento dos indicativos de desmatamento do DETER, buscando reprimir os ilícitos ambientais, ou montaram planos de ação para essa finalidade?

- sim, havia engajamento pleno dos gestores que comandavam a fiscalização ambiental do Ibama, que se esforçavam de forma constante para combater os ilícitos ambientais;
- não, os gestores que não eram do quadro do Ibama não tinham conhecimento técnico para conduzir as ações de fiscalização para dar resposta adequada às transgressões ao meio ambiente;
- não, pois além de não terem conhecimento técnico adequado para conduzir as ações de fiscalização do Ibama a um nível satisfatório, os gestores não pertencentes ao quadro efetivo adotavam posturas que coíbiam a atuação dos agentes ambientais com maior repercussão na defesa do meio ambiente;

() o fato de haver aumento nos indicativos de desmatamento do DETER não trazia preocupação, aos gestores que comandavam a fiscalização mas não eram do quadro efetivo do Ibama, uma vez que estavam alinhados com a política de enfraquecimento da pauta ambiental do governo federal;

() não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2019 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 3: movimentação de servidores na fiscalização. Esta seção avaliou o interesse de servidores em vir trabalhar ou sair da fiscalização ambiental, entre 2019 e 2022.

Por meio das duas perguntas que se seguem, buscou-se subsídios que atendessem ao objetivo específico I e a terceira hipótese da pesquisa.

5. No período entre 2019 e 2022 notou-se que algum colega ou agente ambiental federal procurou se afastar da fiscalização (pode marcar mais de uma alternativa)?

() sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que estavam desmotivados com o trabalho ou com a gestão da área e pediram remoção;

() sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que estavam se sentindo perseguidos e procuraram se afastar por um período da fiscalização;

() sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que estavam se sentindo perseguidos e procuraram se afastar um tempo da instituição para usufruir de licença capacitação;

() sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que estavam desmotivados com o trabalho na fiscalização ambiental ou com o Ibama e pleitearam permuta ou cessão para outro órgão;

() sim, conheço ou ouvi dizer de colegas que desenvolveram quadro de saúde doentio no período e precisaram se ausentar para tratamento;

() não conheço servidor ou agente ambiental federal que se afastou da fiscalização no período de 2019 a 2022;

() não conheço servidor ou agente ambiental federal que tenha pleiteado afastamento da fiscalização entre 2019 e 2022, pois no geral todos estavam dispostos a permanecer em atividade, mesmo enfrentando um contexto difícil;

() conheço ou ouvi dizer de colegas que se afastaram da fiscalização por motivo diverso dos indicados: _____ ;

() não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2019 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

6. Durante o período de 2019 a 2022 houve demanda de servidores de outras áreas/unidades para vir atuar na fiscalização ambiental do Ibama (pode marcar mais de uma alternativa)?

sim, poucos servidores manifestaram interesse em vir trabalhar com a fiscalização nesse período;

sim, tenho conhecimento de que pelo menos 10 ou mais servidores manifestaram interesse em vir trabalhar com a fiscalização nesse período;

não recorro de nenhum servidor que manifestou interesse em vir trabalhar com a fiscalização ambiental nesse período;

recorro ou tenho conhecimento de servidores que foram removidos para a área fiscalização ambiental contra suas vontades, por interesse da administração;

a administração não deferiu pedidos de remoção ou de alteração de lotação de servidores que tinham a intenção de trabalhar com a fiscalização ambiental entre 2020 e 2022;

não há número expressivo de interessado(a)s em vir trabalhar com a fiscalização, devido ao perfil esperado para atuar na área e a necessidade de fazer o curso de fiscalização ambiental;

não há número expressivo de interessado(a)s em vir trabalhar com fiscalização ambiental, devido aos poucos atrativos e aos riscos a que essa atividade está sujeita;

outra situação: _____ ;

não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2019 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 4: ações da presidência do Ibama. Esta seção avaliou o efeito de algum ato administrativo da presidência do Ibama que veio a interferir nos trabalhos da fiscalização e na quantidade de multas lavradas.

Assim, por meio de uma pergunta com campo de comentário livre para resposta buscou-se subsídios para contemplar o objetivo específico I e de forma subsidiária a terceira hipótese da pesquisa.

7. Além das instruções normativas, foi expedida alguma orientação ou despacho interpretativo pela presidência do Ibama, que interferiu nos trabalhos da fiscalização, trazendo implicância à quantidade de multas lavradas?

Seção 5: ações institucionais do Ibama. Esta seção avaliou a operacionalização de canais de recebimento de denúncia dos ilícitos ambientais, que subsidiavam as ações da fiscalização.

Por meio da pergunta que se encontra a seguir, buscou-se subsídios que atendessem ao objetivo específico I e a terceira hipótese da pesquisa.

8. No final de junho de 2023 foi expedido o Ofício-Circular nº 5 da Ouvidoria do Ibama (Sei nº 16090301), comunicando o retorno das operações do Linha Verde, após a celebração do contrato administrativo nº 5/2023. O conhecido canal 0800 61 8080 presta-se ao recebimento de denúncias sobre ilícitos ambientais, que formam uma das vias para que a fiscalização possa repelir uma série de transgressões e atuar em prol da proteção do meio ambiente. Como o Linha Verde é um canal que há muito tempo serve para trazer informações à fiscalização do Ibama, o comunicado da Ouvidoria desperta curiosidade a respeito de quanto tempo esse canal ficou inoperante ou operando abaixo do esperado. Diante desse contexto, uma das explicações para essa situação é (pode marcar mais de uma alternativa):

o canal do Linha Verde foi paralisado desde a última gestão governamental (2019-2022), tendo retomado suas operações recentemente, a partir do comunicado da Ouvidoria;

o canal do Linha Verde foi paralisado recentemente, havendo retomada de sua operação em curto espaço de tempo a partir do comunicado da Ouvidoria;

não era interessante para a gestão governamental anterior (2019-2022) manter ativo o canal do Linha Verde, por ser uma via de denúncias de infrações ambientais que o governo não pretendia priorizar as apurações, por isso o mesmo foi colocado em inoperância;

mesmo com o término do contrato administrativo anterior foi possível manter outra via de recebimento das denúncias de crimes ambientais, não acarretando prejuízo às atividades de fiscalização a ausência desse canal;

o canal do Linha Verde nunca foi efetivamente paralisado, mesmo na gestão governamental anterior (2019-2022), pois havia outros meios para receber e gerenciar as denúncias de ilícitos ambientais;

o canal do Linha Verde é uma importante ferramenta que a sociedade dispõe para participar da proteção ambiental, por meio do qual leva ao conhecimento Ibama

os ilícitos ambientais ocorridos pelos países; portanto, o ato de tornar inoperante esse canal faz parte de medidas voltadas a precarizar o meio ambiente no país;

() o canal do Linha Verde não é a fonte mais importante para o Ibama receber as denúncias sobre os ilícitos ao meio ambiente, uma vez que a instituição dispõe de outras mais eficientes e relevantes que ele;

() a respeito da reativação do canal do Linha Verde um ponto relevante a ser considerado é: _____ .

() não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2019 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 6: influência ideológica governamental. Esta seção avaliou os efeitos de possível influência da ideologia negacionista das mudanças climáticas, adotada pelo executivo federal, para justificar o enfraquecimento da fiscalização ambiental do Ibama.

Por meio da pergunta que se encontra a seguir, buscou-se subsídios que atendessem ao objetivo específico I e a terceira hipótese da pesquisa.

9. Existe a possibilidade da inibição do poder de polícia ambiental do Ibama, no período entre 2019 e 2022, estar relacionada com a ideologia negacionista do governo de que as mudanças climáticas seriam fruto de uma construção conspiratória para justificar o “excesso de fiscalização ambiental no Brasil”. Diante dessa perspectiva, pode-se dizer que a diminuição na quantidade de multas lavradas seja um reflexo das medidas de enfraquecimento da atuação estatal voltadas à repressão dos ilícitos ambientais, como consequência de uma política pautada no negacionismo sobre as mudanças climáticas, que deu menor importância à proteção ambiental?

() é totalmente pertinente essa posição, em razão dos diversos discursos do chefe do executivo à época, que via a questão ambiental como um empecilho ao desenvolvimento do país;

() apesar do executivo federal ter transparecido que a pauta ambiental teria o menor grau de importância em seu governo (2019-2022), havia coerência no discurso difundido sobre a inexistência das mudanças climáticas;

() a propagação da ideologia negacionista sobre as mudanças climáticas teve maior efeito na área do processo sancionador ambiental que na fiscalização, refletindo numa diminuição considerável de sanções constituídas;

() não se acredita que a propagação da ideologia negacionista a respeito das mudanças climáticas tenha servido de lastro para enfraquecer a fiscalização e o processo sancionador ambiental do Ibama;

() prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 7: efeitos da pandemia do novo coronavírus. Esta seção avaliou possível influência da pandemia do novo coronavírus na quantidade de multas ambientais lavradas.

Por meio das duas perguntas seguintes, buscou-se subsídios para contemplar objetivo específico II e questões hipotéticas tratadas em plano de fundo.

10. Pode-se afirmar que a pandemia do novo coronavírus foi um evento determinante para reduzir a quantidade de multas lavradas entre 2020 e 2022 (pode marcar mais de uma alternativa)?

() concordo totalmente, esse evento assolou a humanidade de forma mundial, comprometendo significativamente a atividade de fiscalização do Ibama;

() discordo, pois mesmo na pandemia foi possível manter grau satisfatório de produtividade na fiscalização ambiental, que só não foi maior em virtude de omissões governamentais e da alta administração em prover estrutura e condições adequadas para realizar o trabalho nesse período;

() concordo parcialmente, pois a pandemia afetou apenas o trabalho dos servidores que se encontravam no grupo de risco, de modo que a área de fiscalização ambiental teve considerável perda de produtividade por conta disso;

() na realidade a pandemia do novo coronavírus serviu como oportunidade para gestores e a esfera governamental atravancarem medidas que eram importantes à repressão dos ilícitos ambientais e às melhorias tecnológicas da área, o que contribuiu para o baixo desempenho da fiscalização;

() discordo, pois a pandemia do novo coronavírus não afetou de forma significativa a fiscalização ambiental do Ibama;

() prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

11. Especificamente entre o período de 2020 e 2022, afetado pela pandemia do novo coronavírus, houve dificuldade de compor equipes para as frentes de

fiscalização ambiental e combate ao desmatamento (pode marcar mais de uma alternativa)?

() sim, posto que muitos agentes ambientais eram do grupo de risco e a instituição não forneceu apoio adequado para a continuidade da fiscalização no período da pandemia;

() sim, em razão específica da falta de apoio institucional para o exercício da atividade de fiscalização ambiental durante a pandemia;

() não houve dificuldade em compor equipes para a fiscalização ambiental no período da pandemia, posto que a dificuldade já vinha do ano anterior (2019), em virtude da desmotivação de muitos fiscais com a gestão governamental;

() na realidade o período da pandemia apenas potencializou a dificuldade em compor equipes de fiscalização, que já vinha se arrastando de anos anteriores, em virtude da aposentadoria de vários agentes ambientais;

() não houve dificuldade em compor equipes de fiscalização no período da pandemia, uma vez que a instituição forneceu o aparato necessário à continuidade das atividades e muitos agentes ambientais estavam motivados em atuar na repressão dos ilícitos ao meio ambiente;

() outra situação: _____ ;

() não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2020 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 8: responsabilidade subjetiva ambiental. Esta seção avaliou possíveis efeitos da responsabilidade subjetiva ambiental, no tocante à imposição de multa por infração administrativa ao meio ambiente.

Por meio das duas perguntas seguintes, buscou-se subsídios para contemplar objetivo específico II, de forma indireta a terceira hipótese da pesquisa e demais questões hipotéticas tratadas em plano de fundo.

12. Pode-se dizer que a mudança na ótica para impor sanções administrativas ambientais, com a necessidade de observar a lógica da responsabilidade subjetiva, decorrente de julgamento de órgão especial do STJ, afetou a produtividade em âmbito da fiscalização ambiental do Ibama?

() sim, com a lógica da responsabilidade subjetiva os trabalhos de identificação da autoria dos ilícitos tornaram-se mais complexos e demorados, o que levou à redução na lavratura de multas;

() não, pois de um modo geral muitos procedimentos da fiscalização já observavam a lógica da responsabilidade subjetiva, antes mesmo da consolidação do entendimento jurídico pelo STJ, assim como as análises realizadas na área do processo sancionador ambiental;

() na realidade, a lógica da responsabilidade subjetiva trouxe mais impacto ao processo sancionador ambiental que à fiscalização, devido a necessidade da instrução ser de alto nível de qualidade para garantir o êxito na constituição das multas;

() a mudança do entendimento jurídico que consolidou a lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções administrativas não impactou de forma negativa, nem positiva a fiscalização ambiental do Ibama;

() pouco conhecimento tive a respeito da lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções administrativas ambientais, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

13. Com a determinação da necessidade de se observar a lógica da responsabilidade subjetiva para impor sanções ambientais, houve amparo institucional para melhor aplicação dessa diretriz na fiscalização ambiental?

() sim, houve expedição de orientações jurídicas normativas e treinamentos que permitiram melhor assimilação da questão e aplicação nos casos fiscalizados;

() sim, houve expedição de orientações jurídicas normativas e treinamentos, mas mesmo assim ainda tenho dificuldades em aplicar essa lógica no exercício da fiscalização;

() sim, houve expedição de orientações jurídicas normativas e treinamentos, mas as instruções não permitiram boa assimilação da lógica da responsabilidade subjetiva no exercício da fiscalização, necessitando de mais treinamento sobre o tema;

() não tenho recordação da expedição de orientações jurídicas normativas e da realização de treinamentos sobre a aplicação da responsabilidade subjetiva para a imposição de sanções administrativas ambientais;

() independentemente da expedição de orientações jurídicas normativas e da realização de treinamentos pela instituição, sobre a aplicação da lógica da responsabilidade subjetiva na fiscalização ambiental do Ibama, não tive grandes dificuldades para assimilar a temática e aplicá-la na prática;

() não atuei de forma intensa na fiscalização ambiental entre 2019 e 2022, por isso prefiro não opinar sobre esta questão.

Campo facultativo para comentários sobre a questão: _____ .

Seção 9: aspectos positivos da gestão governamental anterior e últimas considerações. A última seção foi montada para avaliar eventuais pontos favoráveis à fiscalização ambiental, no período do estudo, bem como para permitir o registro das considerações finais do público-alvo.

Essa etapa do questionário foi composta por 3 questões de campo livre para a resposta, que buscaram aferir pontos positivos à fiscalização ambiental, eventuais medidas que poderiam ter um peso diferenciado no contexto analisado, caso fossem adotadas, e a percepção do grupo sobre o cenário atual (2023) em uma nova gestão política. Buscou-se contemplar o objetivo específico III, almejando subsídios amplos que contribuíssem com pistas para uma avaliação de maior riqueza às proposições e considerações finais da pesquisa.

Além das 3 questões mencionadas, foi disponibilizado um campo facultativo para a colocação de críticas e sugestões pelos participantes.

14. Considerando toda situação vivenciada em âmbito da fiscalização ambiental do Ibama, entre 2019 e 2022, haveria algum ponto positivo a ser destacado nesse período, levando em conta o conteúdo das normas à época, possíveis ganhos alcançados na questão estrutural da instituição e de avanços tecnológicos à área?

_____ .

15. Haveria alguma medida ou postura que pudesse ter sido adotada à época e que poderia ter surtido efeito diferente em relação à quantidade de multas lavradas, ou servido para mitigar os efeitos de interferências negativas na pauta ambiental?

_____ .

16. Quais pontos da atual gestão governamental e institucional podem ser destacados como mais pertinentes à proteção do meio ambiente, em relação aos adotados pela gestão presidencial anterior? É possível visualizar algum tipo de ganho ou diferencial na nova gestão antes do encerramento de 2023?

_____ .

17. Espaço facultativo para registro das últimas considerações sobre o que entender pertinente a respeito do questionário (críticas e sugestões), do que foi vivenciado

pela fiscalização e dos instrumentos de política pública voltados à proteção do meio ambiente.
