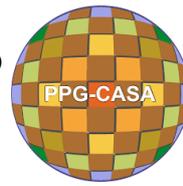




**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS  
DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE  
NA AMAZÔNIA – PPG-CASA – DOUTORADO**



**IDELCLEIDE RODRIGUES LIMA CORDEIRO**

**A PRESCRIÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO NA GOVERNANÇA  
AMBIENTAL NO ESTADO DO ACRE**

**Manaus - AM  
2022**

**IDELCLEIDE RODRIGUES LIMA CORDEIRO**

**A PRESCRIÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO NA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO  
ESTADO DO ACRE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, na área de concentração em preservação dos recursos naturais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Olivia de Albuquerque Ribeiro Simão  
Coorientador: Prof. Dr. Marcelo Gordo

**Manaus-AM  
2022**

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

C794p Cordeiro, Idelcleide Rodrigues Lima  
A prescrição do auto de infração na governança ambiental no estado do Acre / Idelcleide Rodrigues Lima Cordeiro . 2022  
137 f. : il. color; 31 cm.

Orientadora: Maria Olívia de Albuquerque Ribeiro Simão  
Coorientador: Marcelo Gordo  
Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Desmatamento;. 2. Infração. 3. Governança. 4. Prescrição. I. Simão, Maria Olívia de Albuquerque Ribeiro. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

IDELCLEIDE RODRIGUES LIMA CORDEIRO

**A PRESCRIÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO NA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO  
ESTADO DO ACRE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, na área de concentração em preservação dos recursos naturais.

Aprovada em 10.08.2022

**BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Maria Olivia de Albuquerque Ribeiro Simão  
Universidade Federal do Amazonas – UFAM  
Presidente

Prof. Dr. Humberto Pascarelli Lopes  
ESMAM- TJAM– UEA  
Membro Titular

Profa. Dra. Maria de Nazaré da Penha Vasques Mota  
Faculdade Santa Tereza – FST  
Membro Titular

Profa. Dra. Mônica Nazaré Picanço Dias  
Universidade Federal do Amazonas – UFAM  
Membro Titular

Prof. Dr. Neliton Marques da Silva  
Universidade Federal do Amazonas – UFAM  
Membro Titular

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho  
Universidade do Estado do Amazonas – UEA  
Membro Titular

*Dedico a conquista deste título à minha mãe, Professora Maria Cleide, que sempre lutou por seus ideais em defesa da inclusão social e de uma educação mais justa; como professora, dedicou sua vida a crianças especiais, conseguindo ajudá-las no seu desenvolvimento intelectual; como mãe, ensinou-me desde cedo o respeito pelo próximo e sempre acreditar que somos capazes de conquistar nossos objetivos. A ti, mãe, dedico meus esforços e minhas vitórias, pois elas também te pertencem.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela minha vida, e por me permitir ultrapassar todos os obstáculos encontrados ao longo da realização deste trabalho.

Aos professores do Programa de Doutorado, pela conquista coletiva da conclusão do Curso.

À minha orientadora, Professora Doutora Maria Olivia, pelo incentivo constante, pela dedicação e auxílio, exemplo de retidão, lealdade e perseverança, inspirando a todos que com ela convivem, minha admiração e eterna gratidão.

Ao Dr. Paulo Fernando de Britto Feitoza, Juiz da 4ª Vara da Fazenda Pública da Justiça do Estado do Amazonas, que acompanhou tão de perto o desenvolvimento deste trabalho, auxiliando-me com seu conhecimento e sua experiência.

Aos colegas de Doutorado e, em particular, à amiga Karina de Oliveira Milhomem, pelo companheirismo e motivação nessa caminhada comum.

Aos amigos, que têm compartilhado e celebrado conjuntamente as alegrias e as conquistas da vida, em especial Emanuelle Modesto, Leila Viana e Marly Marques.

Aos meus queridos irmãos, Ildemar, Idelmara e Ilmara, pela sempre fiel torcida.

Ao meu filho, pela compreensão pelos momentos distantes.

À minha Mãe, não só pela oportunidade da vida, mas também por ter me ensinado os valores para enfrentá-la.

Ao IBAMA e seus técnicos Sebastiao Santos, Caio Carvalho, Missias Lopes e Rosana Araujo, pelo fornecimento dos dados e materiais que foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa, que possibilitou a realização deste trabalho científico.

*Quando os seres humanos destroem a biodiversidade na criação de DEUS; quando os seres humanos comprometem a integridade da terra e contribuem para a mudança climática, desnudando a terra das suas florestas naturais ou destruindo as suas zonas húmidas; quando os seres humanos contaminam as águas, o solo, o ar... tudo isso é pecado. Porque um crime contra a natureza é um crime contra nós mesmos e um pecado contra Deus.*

(Carta Encíclica do Sumo Pontífice Francisco).

## RESUMO

A exploração de recursos naturais aumenta à medida que a sociedade se desenvolve e, com isso, a degradação ambiental se intensifica, colocando em risco as presentes e futuras gerações. Como resultado da degradação ambiental, recursos naturais, como a fauna e a flora, estão desaparecendo, o clima sofre mudanças e há intensificação das desigualdades sociais e conflitos pelo uso dos recursos. Dentre os processos indutores de degradação, o desmatamento é um dos maiores da atualidade, fruto da antropização resultante das áreas destinadas à agropecuária, à construção de hidrelétricas, à mineração e, ainda, devido à ocorrência de incêndios criminosos com inúmeros impactos e repercussão. Por essas questões, diminuir o desmatamento é um grande desafio. Em 2018, segundo a Global Forest Watch, foram 12 milhões de hectares de florestas tropicais desmatadas. A lista dos países que mais desmataram é liderada pelo Brasil, principalmente no Bioma Amazônico, seguido pela República Democrática do Congo. Em 2019, o desmatamento aumentou em 278%, no mês de julho, comparado a julho do ano anterior, somando 1.499 quilômetros quadrados em 2020. No ano de 2021, o Boletim de Desmatamento da Amazônia Legal – SAD detectou 1.606 quilômetros quadrados de desmatamento na Amazônia, um aumento de 7% em relação a 2020. Em outubro de 2021, foram 877 quilômetros quadrados, um recorde na série histórica do desmatamento na Amazônia Legal. (INPE, 2019, 2021). Embora vários procedimentos e esforços tenham sido empregados para combater o desmatamento e proteger a Amazônia, percebe-se um aumento nos autos de infração emitidos e no montante das sanções, o que têm indicado baixa eficácia da aplicação da lei. Diante deste cenário, o presente trabalho, intitulado: “A PRESCRIÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO NA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO ESTADO DO ACRE”, objetiva analisar os procedimentos administrativos do IBAMA para a cobrança de multas por infrações ambientais cometidos contra a flora amazônica, no estado do Acre, verificando sua responsabilidade para a prescrição dos autos de infração no período de 2013 a 2020. O método utilizado nessa investigação foi o exploratório, de caráter quali-quantitativo, desenvolvido a partir da adoção de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado da pesquisa, concluiu-se que o atual modelo de processamento dos autos de infração ambiental no IBAMA se mostrou ineficiente. Isto foi evidenciado pela deficiente capacidade operacional do IBAMA no julgamento dos autos de infração, considerando o desempenho das atividades de instrução e julgamento no âmbito do processo sancionador ambiental. Sugere-se implantar medidas para ampliar a capacidade de execução das sanções decorrentes de infrações ambientais, em um

exercício empírico, cenário no qual o IBAMA se tornaria um órgão no modelo das agências reguladoras, por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Tal ação teria, de forma complementar, um Programa de Recuperação Financeira para o recebimento dos pagamentos das multas com a finalidade de diminuir as prescrições, as novas infrações e a reincidência, além de melhorar o orçamento do IBAMA, a partir desta arrecadação. É esperado que, com o aporte arrecadado a partir do Programa, seja possível custear a realizações de ações eficientes de conservação e defesa do meio ambiente, visando a diminuição dos crimes ambientais e a consequente redução do desmatamento na Amazônia Legal.

**Palavras-chave:** Desmatamento; Infração; Governança; Prescrição.

## ABSTRACT

The exploitation of natural resources increases as Society develops, and with it environmental degradation intensifies, putting present and future generations at risk. As a result of environmental degradation, natural resources, such as fauna and flora, are disappearing, the climate is changing, social inequalities are intensifying and conflicts over the use of resources. Among the degradation-inducing processes, deforestation is one of the biggest today, as a result of anthropization, resulting from areas destined for agriculture, the construction of hydroelectric dams, mining and repercussions. For these reasons, reducing deforestation is a major challenge. According to the World Forest Observatory, deforestation reached about 29.7 million hectares worldwide in 2016. In 2018, according to Global Forest Watch, 12 million hectares of tropical forests were deforested. The list of countries that most deforested is led by Brazil, mainly in the Amazon Biome, followed by the Democratic Republic of Congo, Indonesia, Colombia and Malaysia. INPE reported that in 2019, deforestation increased by 278%, in the month of July, compared to July of the previous year, in 2020 deforestation totaled 1,499 square kilometers. The year 2021, the Legal Amazon Deforestation Bulletin – SAD, detected 1,606 square kilometers of deforestation in the Amazon, an increase of 7% compared to 2020, in October 2021 877 square kilometers, a record in the historical series of deforestation in the Amazon. Legal Amazon. (INPE, 2021). The removal of vegetation cover in the Amazon, the region with the greatest biodiversity on the planet, has caused worldwide concern. Although several procedures have been used to combat illegal deforestation, it is clear that even with the increase in efforts to protect the Amazon forest, explicit in the increase in infraction notices issued and in the amount of pecuniary sanctions, the results have indicated low effectiveness of law enforcement. Given this scenario, the present work, which is entitled: "THE PRESCRIPTION OF THE NOTICE OF INFRINGEMENT IN THE ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN THE STATE OF ACRE.", aims to analyze the administrative procedures of IBAMA for the collection of fines for environmental crimes committed against the Amazonian flora, in the state of Acre, verifying its responsibility for the prescription of infraction notices in the period from 2013 to 2017. To this end, it is intended to develop a document analysis research of a quantitative-quantitative nature and at the end of the research to propose a financial recovery program of environmental fines. Thus, it is expected that this work and the suggestions that will be proposed, can contribute to the elaboration and evaluation of instruments, strategies and public policies for the protection of the natural resources of the Amazon Forest.

**Keywords:** Logging; Infringement; Governance; Prescription

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b> -	Mapa de Localização da Área de Estudo. Estado do Acre	11
<b>Figura 02</b> -	Fases da Análise de Conteúdo	27
<b>Figura 03</b> -	Tríplice Responsabilidade pelo Dano Ambiental	43
<b>Figura 04</b> -	Evolução no número de autos de infração lavrados no IBAMA. Período de 2013 – 2017	53
<b>Figura 05</b> -	Assuntos Mais Recorrentes nas Ações Judiciais Ambientais nos Tribunais de Justiça no período de 2013 a 2020	55
<b>Figura 06</b> -	Classes Mais Recorrentes de Ações Ambientais nos Tribunais de Justiça da Amazônia no período de 2013 a 2020	56
<b>Figura 07</b> -	Quantidade de Ações Ambientais nos Tribunais da Região Amazônica no período de 2013 a 2020	57
<b>Figura 08</b> -	Quantidade de Ações Ambientais nos Tribunais distribuídos por Estados da Região Amazônica, no período de 2013 a 2020	58
<b>Figura 09</b> -	Evolução no número de autos de infração lavrados na Superintendência do IBAMA no Estado do Acre no período de 2013 – 2020	62
<b>Figura 10</b> -	Etapas do macroprocesso sancionador ambiental	66
<b>Figura 11</b> -	Fluxo da Autuação de Delitos Ambientais no Instituto de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA	68
<b>Figura 12</b> -	Fluxo da fase de execução das sanções do Processo Sancionador Ambiental	69
<b>Figura 13</b> -	Número de multas resultantes de Autos de Infração do IBAMA/AC nos municípios do estado do Acre com maior número de multas no período de 2013 a 2020	73
<b>Figura 14</b> -	Número de multas resultantes de Autos de Infração do IBAMA nos municípios do estado do Acre que registraram o menor número de multas ambientais aplicadas no período de 2013 a 2020	75
<b>Figura 15</b> -	Valor total (R\$) das multas resultantes de Autos de Infração do IBAMA por município do estado do Acre no período de 2013 a 2020	76

<b>Figura 16 -</b>	Modelo de destinação dos recursos arrecadados com as multas aplicadas pelo IBAMA	79
<b>Figura 17 -</b>	Distribuição dos Servidores da Área de Instrução Processual entre as Unidades do IBAMA.	81
<b>Figura 18 -</b>	Linha do tempo de sucessão dos superintendentes nomeados para o IBAMA/AC no período de 2018 a 2022	83
<b>Figura 19 -</b>	Áreas embargadas, no IBAMA/AC, entre 1998 e 2022	87
<b>Figura 20 -</b>	Quantidade de Autos de Infrações (desmatamento e queimada) não cancelados no período 2013-2020	90
<b>Figura 21 -</b>	Distribuição dos Autos de Infração que tiveram a prescrição reconhecida no período 2013 a 2017	91
<b>Figura 22 -</b>	Print da tela do Relatório Indicativo de Prescrição e Decadência de Débitos (início da primeira e última página de registros)	92
<b>Figura 23 -</b>	Economias ilícitas e suas tipificações penais na legislação brasileira	105
<b>Figura 24 -</b>	Fluxo da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC	116
<b>Figura 25 -</b>	Tramitação da Proposta de Projeto de Lei - PL	119
<b>Figura 26 -</b>	Número de processos sancionadores ambientais julgados no IBAMA no período de 2013 a 2020	122

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> - Quantidade de Autos de Infração Lavrados pelo IBAMA no Estado do Acre no Período de 01/01/2013 a 31/12/2020	28
<b>Tabela 02</b> - Multas aplicadas a partir de Autos de Infração lavrados pelo IBAMA/AC no estado do Acre no período de 01/01/2013 a 31/12/2020	72
<b>Tabela 03</b> - Percentual do Valor (R\$) Total das Multas Resultantes de Autos de Infração do IBAMA por Município do Estado do Acre no período de 2013 – 2020	77
<b>Tabela 04</b> - Relação entre o Total de Multas Administrativas Ambientais no período de 2013 a 2020e o Produto Interno Bruto - PIB dos municípios do Estado do Acre, AC no ano de 2019	78
<b>Tabela 05</b> - <i>Status</i> de análise dos Processos para Acompanhamento de Embargo na Superintendência do IBAMA/AC no mês julho/2022	88
<b>Tabela 06</b> - Registro, pelo IBAMA/AC, de Pessoas Física e Jurídica no CADIN no período de 1989-2006	89

## LISTA DE SIGLAS

<b>AC</b>	Acre
<b>ACP</b>	Ação Civil Pública
<b>ADIN</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>AGU</b>	Advocacia Geral da União
<b>AI</b>	Auto de Infração
<b>AM</b>	Amazonas
<b>ANEEL</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>ANATEL</b>	Agência Nacional de Telecomunicações
<b>AP</b>	Amapá
<b>APP</b>	Área de Preservação Permanente
<b>AR</b>	Agências Reguladoras
<b>ASEMA</b>	Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente
<b>BD</b>	Banco de Dados
<b>CADIN</b>	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
<b>CCJ</b>	Constituição, Justiça e de Cidadania
<b>CDB</b>	Convenção sobre Diversidade Biológica
<b>CDC</b>	Código de Defesa do Consumidor
<b>CEMA</b>	Carreira de Especialista em Meio Ambiente
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>COASF</b>	Coordenação dos Processos de Cobrança, Sancionador Ambiental e Fiscal
<b>COP-26</b>	26ª Conferência das Nações Unidas Sobre o Clima
<b>CPI</b>	Climate Policy Initiative
<b>CPF</b>	Cadastro de Pessoas Físicas
<b>CTF</b>	Cadastro Técnico Federal
<b>DIJUR</b>	Divisão Jurídica
<b>DIPLAN</b>	Diretoria de Planejamento
<b>DOU</b>	Diário Oficial da União
<b>EIA</b>	Estudo de Impacto Ambiental
<b>ENINS</b>	Equipe Nacional de Instrução
<b>EPIA</b>	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
<b>FNMA</b>	Fundo Nacional de Meio Ambiente
<b>GO</b>	Goiás
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMBIO</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>IMAC</b>	Instituto de Meio Ambiente do Acre
<b>IMAZON</b>	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
<b>INPE</b>	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

<b>IPVA</b>	Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>KM</b>	Quilômetro
<b>KM<sup>2</sup></b>	Quilômetro Quadrado
<b>LCA</b>	Lei de Crimes Ambientais
<b>LACP</b>	Lei de Ação Civil Pública
<b>LCA</b>	Lei de Crimes Ambientais
<b>MA</b>	Maranhão
<b>MG</b>	Minas Gerais
<b>MT</b>	Mato Grosso
<b>MS</b>	Mato Grosso do Sul
<b>NUT</b>	Núcleo Técnico Setorial de Uniformização e Treinamento
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>NCA</b>	Núcleo de Conciliação Ambiental
<b>OEMA</b>	Órgão Estadual de Meio Ambiente
<b>OGM</b>	Organismos Geneticamente Modificados
<b>ONG</b>	Organizações Não Governamentais
<b>PA</b>	Pará
<b>PAD</b>	Procedimento Administrativo Disciplinar
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PE</b>	Pernambuco
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PECMA</b>	Plano Especial de Cargos do Ministério de Meio Ambiente e do IBAMA
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PNMA</b>	Política Nacional de Meio Ambiente
<b>PPGCASA</b>	Programa de Pós-graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade no Amazonas
<b>PPGDA</b>	Programa de Pós-graduação de Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas
<b>PRAD</b>	Programa de Recuperação de Área Degradada
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PUC</b>	Pontifícia Universidade Católica
<b>RL</b>	Reserva Legal
<b>REFIS</b>	Programa de Recuperação Fiscal
<b>REFISA</b>	Programa de Recuperação Financeira Ambiental
<b>RS</b>	Rio Grande do Sul
<b>RO</b>	Rondônia
<b>SAD</b>	Boletim de Desmatamento da Amazônia Legal
<b>SEDOL</b>	Serviço de Envio de Documentos Legislativo
<b>SEI</b>	Sistema Eletrônico de Informações
<b>SELIC</b>	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
<b>SEMA</b>	Secretaria de Meio Ambiente
<b>SEMAPI</b>	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Políticas Indígenas

<b>SENPSA</b>	Serviço de Normatização do Processo Sancionador Ambiental
<b>SICAFI</b>	Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização
<b>SP</b>	São Paulo
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>SNUC</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
<b>TCA</b>	Termo de Compromisso Ambiental
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TJAC</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Acre
<b>TJAM</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
<b>TJAP</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
<b>TJMA</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
<b>TJMT</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso
<b>TJRO</b>	Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
<b>TJTO</b>	Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
<b>TRF1</b>	Tribunal Regional de Primeira Região
<b>UC</b>	Unidade de Conservação
<b>UEA</b>	Universidade Estadual do Amazonas
<b>UF</b>	Unidade da Federação
<b>UFAM</b>	Universidade Federal do Amazonas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>23</b>
2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	24
2.2. ÁREA DE ESTUDO .....	24
2.3. PROCEDIMENTOS ÉTICOS .....	25
2.4. PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE .....	26
<b>3 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>29</b>
3.1 TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: INSTRUMENTOS (IN)EFICIENTES PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE.....	30
<b>3.1.1 Tutela Jurídica do Meio Ambiente .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1.2 Responsabilidades ambientais .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1.3 Responsabilidade socioambiental.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1.4 Eficiência da legislação ambiental brasileira .....</b>	<b>51</b>
3.2 PRESCRIÇÃO: INEFICIÊNCIA E AUSÊNCIA DE GOVERNANÇA NO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL NO ESTADO DO ACRE.....	62
<b>3.2.1 Princípio da eficiência .....</b>	<b>63</b>
<b>3.2.2 Processo administrativo .....</b>	<b>65</b>
<b>3.2.3 Tramitação do Processo Administrativo Sancionador Ambiental no IBAMA: Cenário nacional e no estado do Acre.....</b>	<b>70</b>
<b>3.2.4 Estrutura do IBAMA .....</b>	<b>80</b>
<b>3.2.5 Execução das sanções administrativas.....</b>	<b>84</b>
<b>3.2.6 Recuperação do dano ambiental .....</b>	<b>85</b>
<b>3.2.7 Inclusão no CADIN .....</b>	<b>88</b>
<b>3.2.8 Fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais.....</b>	<b>91</b>

<b>3.2.9 Governança ambiental .....</b>	<b>100</b>
<b>3.3 RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DE MULTAS AMBIENTAIS: REFIS AMBIENTAL.....</b>	<b>104</b>
<b>3.3.1 Teoria da dissuasão .....</b>	<b>107</b>
<b>3.3.2. Teoria econômica do crime.....</b>	<b>108</b>
<b>3.3.3 Programa de recuperação financeira das multas administrativas ambientais.....</b>	<b>117</b>
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>125</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>130</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A exploração de recursos naturais aumenta à medida que a sociedade se desenvolve e, com isso, a degradação ambiental se intensifica, colocando em risco as presentes e futuras gerações. Como resultado da degradação ambiental, recursos naturais, como a fauna e a flora, estão desaparecendo, o clima sofre mudanças e há intensificação das desigualdades sociais e conflitos pelo uso dos recursos.

Dentre os processos indutores de degradação, o desmatamento é um dos maiores da atualidade, fruto da antropização resultante das áreas destinadas à agropecuária, à construção de hidrelétricas, à mineração e, ainda, devido à ocorrência de incêndios criminosos com inúmeros impactos e repercussão. Por essas questões, diminuir o desmatamento é um grande desafio.

Segundo dados fornecidos pelo Observatório Mundial das Florestas, em 2016, o desmatamento alcançou cerca de 29,7 de milhões de hectares no mundo todo, um aumento de 51%, comparado com 2015 (SOUSA, 2021). De 2019 a 2020, segundo a Global Forest Watch, a destruição das florestas tropicais primárias aumentou em 12,2 milhões de hectares. A lista dos países que mais desmataram é liderada pelo Brasil, principalmente no Bioma Amazônico, seguido pela República Democrática do Congo, Bolívia, Indonésia, Peru, Colômbia e Camarões (GLOBAL FOREST WATCH, 2021).

Em 2019, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE divulgou que o desmatamento na Amazônia aumentou em 278%, no mês de julho, comparado a julho do ano anterior (INPE, 2019). Em 2020, o desmatamento somou 1.499 quilômetros quadrados (INPE, 2020). Já em 2021, o Boletim de Desmatamento da Amazônia Legal – SAD detectou 1.606 quilômetros quadrados de desmatamento na Amazônia, um aumento de 7% em relação a 2020, o que representou a maior taxa de desmatamento acumulada na última década (IMAZON, 2020).

A retirada da cobertura vegetal na Amazônia, a região de maior biodiversidade do planeta, tem provocado uma grande mobilização nacional e internacional. Conservar a biodiversidade significa proteger a multiplicidade de formas de vida que se manifestam entre a crosta terrestre e a fina camada de gases que a reveste, a chamada biosfera. Isto implica adotar ações complexas com o objetivo de assegurar a perpetuidade desse frágil sistema, no qual a vida se aloja e os humanos coadunam em rede nesse sistema planetário.

Desde a década de 1980, a preocupação com a conservação da biodiversidade tem se acentuado e, em 1987, o Conselho Administrativo das Nações Unidas estabeleceu um Grupo

de Trabalho *ad hoc* de especialistas em diversidade biológica para viabilizar uma convenção global sobre o assunto (AMÂNCIO; CALDAS, 2010). O resultado deste esforço se materializou na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que teve seu texto aprovado na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992 (ECO-92).

Neste processo de legitimação da preocupação ambiental planetária, cabe destaque a promulgação da Constituição da República, em 1988, que dedicou um capítulo específico para tratar das questões relativas ao meio ambiente: o “Capítulo VI, Do Meio Ambiente”. A Carta Magna inovou, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, não só para as atuais como também para as futuras gerações. A referida obrigação do Poder Público em defender e preservar o meio ambiente fez com que surgisse a necessidade de se criar toda uma estrutura administrativa e jurídica que atuasse de forma ostensiva no combate aos ilícitos ambientais, com atribuições específicas de apuração das infrações, dentre elas emergem a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei N. 6.938/1981, a Lei de Crimes Ambientais – Lei N. 9.605/1998, a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA em 1989, a instituição dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) e os Conselhos Ambientais.

Contudo, apesar dos instrumentos criados, a proteção e a preservação dos recursos naturais é ineficiente, de acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU. A eficácia no cumprimento das sanções administrativas ambientais aplicadas pelo IBAMA parece estar comprometida, pois, no período de 2008 a 2011, apenas 0,7% das multas foram pagas. Esses dados revelam que, embora sejam lavrados anualmente milhares de autos de infração, que totalizam R\$ 13,5 bilhões em multas, somente uma parcela irrisória delas é paga (R\$ 89,8 milhões). Além disso, o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, que poderia servir de instrumento coercitivo para estimular o pagamento dos débitos, tem recebido poucas inscrições na dívida ativa. Na mesma proporção de insignificância, encontram-se as execuções judiciais de débitos das multas, em todas as Unidades de Federação (TCU, 2012).

Segundo documento do Tribunal supramencionado, considerando a baixa arrecadação das multas, ou melhor, a baixa eficiência em cobrar as sanções aplicadas, a missão institucional do IBAMA pode estar prejudicada, uma vez que seu poder sancionador perde parte considerável de sua efetividade, o que exige providências urgentes para que as cobranças administrativas sejam tempestivas e eficazes.

Essa ineficiência do IBAMA na lentidão da tramitação dos processos e na demora para destinar bens apreendidos – reflexo, dentre outras causas, da falta de recursos humanos – também contribui para o aumento do desmatamento da floresta, pois a perda da credibilidade do órgão sancionador motiva a população a correr o risco de desmatar, tendo em vista a baixa possibilidade de ter que pagar a multa.

Outra situação que potencializa a sensação de descaso quanto aos atos lesivos ao meio ambiente é o desrespeito às áreas desmatadas que foram embargadas, uma vez que, mesmo depois do embargo, continuam em plena atividade. Outro fato são os equipamentos e materiais apreendidos pelos órgãos ambientais de fiscalização, que gozam da possibilidade de permanecerem com os infratores por sua condição de fiel depositário, por não haver infraestrutura, recursos financeiros ou outras condições necessárias para a remoção desses bens e, assim, são utilizados novamente para as práticas delituosas (BARRETO *et al.*, 2008).

Essa sensação de impunidade acaba estimulando a reincidência das infrações e a ocorrência de novas infrações, banalizando, dessa forma, o poder do Estado, uma vez que a atuação do poder público é colocada em dúvida devido à ausência de monitoramento e de uma avaliação consistente do processo de cobrança das multas administrativas e do resultado eficiente das sanções aplicadas. Essa banalização compromete a capacidade de dissuasão de delitos por meio do poder de polícia delegado aos órgãos ambientais e a eficácia do processo de cobrança das multas administrativas, que se configuram no IBAMA como Processo Sancionador Ambiental.

Diante deste contexto, essa pesquisa tem como eixo a seguinte tese: A gestão do processo sancionador ambiental do IBAMA, especificamente no tocante aos procedimentos administrativos relacionados à instrução e julgamento das infrações decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, apesar do suporte jurídico ambiental brasileiro, não é eficaz para produzir a dissuasão.

Nesse sentido, as perguntas norteadoras que motivaram essa pesquisa no intuito de conhecer o objeto estudado, a prescrição do auto de infração na governança ambiental no Estado do Acre, foram as seguintes:

1. A gestão, o monitoramento e a avaliação dos processos administrativos de apuração de infrações ambientais são eficientes?
2. As condições da autarquia favorecem os julgamentos, a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas nos processos administrativos de apuração de infrações ambientais?

3. A demora para o julgamento das multas, nos processos administrativos de apuração de infrações ambientais, é responsável pela prescrição e incentiva a reincidência e novas infrações ambientais?  
Qual o montante de recursos públicos que poderiam ser investidos na recuperação das áreas degradadas pelas infrações ambientais com as prescrições das multas?
4. Quais as políticas públicas e medidas de gestão que são capazes de promover a adequada cobrança das multas, com monitoramento, avaliação, transparência e imparcialidade dos processos administrativos de apuração de infrações ambientais pelo IBAMA?

Nesta pesquisa, o processo administrativo de apuração de infração ambiental será tratado como Processo Sancionador Ambiental, denominação adotada pelo IBAMA. Também se considera prescrição a perda do poder de agir estatal em razão do seu não exercício no tempo fixado em lei. Esta matéria foi regulamentada pela Lei N. 9.873, de 23 de novembro de 1999, que tratou das três espécies de prescrição: (1) a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita; (2) a prescrição intercorrente; e (3) a prescrição da pretensão executória.

No caso das infrações ambientais, a matéria prescrição foi regulamentada pelo Decreto N. 6.514, de 22 de julho de 2008. Em síntese, prescreve em cinco anos a ação da administração, objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. Trata-se, aqui, da chamada prescrição da pretensão punitiva propriamente dita. Após a lavratura do Auto de Infração (AI), o prazo é interrompido e sua recontagem é iniciada até que outro ato de interrupção da prescrição seja realizado.

Assim, o objetivo geral deste trabalho consistiu em analisar o Processo Sancionador Ambiental quanto à sua eficiência em relação ao monitoramento, à sua imparcialidade em relação às decisões proferidas e às causas das prescrições das multas no IBAMA/AC.

Para alcançar esse objetivo geral, foram desenvolvidos os seguintes objetivos específicos: (i) descrever os fluxos internos dos Processos Sancionadores Ambientais do IBAMA/AC para cobrança de multas por crimes ambientais cometidos contra a flora amazônica e os valores dessas multas no período estudado; (ii) identificar os problemas na tramitação dos Processos Sancionadores Ambientais, que resultam na prescrição das multas por crimes ambientais cometidos contra a flora amazônica; (iii) verificar a destinação dos valores arrecadados com o pagamento de multas por essas infrações e quanto o poder público perde de

recursos com a prescrição desses autos e; (iv) avaliar se a prescrição desses autos de infrações traz vantagens ao infrator ao cometer o crime ambiental contra a flora amazônica.

A pesquisa analisou os mecanismos adotados na tramitação, cobrança e efetivo pagamento das multas resultantes do Processo Sancionador Ambiental, associados aos autos de infração de crimes ambientais cometidos contra a flora, no estado do Acre, inicialmente no período de 01/01/2013 a 31/12/2020.

## 2 METODOLOGIA

A produção do conhecimento é, ao mesmo tempo, a escolha de um modo de vida e de uma carreira, visto que o pensamento metódico, a forma de ver o mundo externo e o mundo interior do indivíduo estão sempre despertos (MILLS, 2009). Este processo se concretiza por meio da Pesquisa Científica, que se “propõe a dar respostas aos problemas relevantes que o homem se coloca e fazer descobertas significativas que aumentem sua bagagem de conhecimento” (SORIANO, 2004, p. 24). Para tal, é necessário que o pesquisador “[...] seja capaz de conceber e de pôr em prática um dispositivo para a elucidação do real, isto é, no seu sentido mais lato, um método de trabalho” (QUIVY & CAMPENHOUDT, 2008, p. 15).

Para a construção de um estudo investigativo, poderão ser adotados vários procedimentos metodológicos necessários para se obterem respostas aos questionamentos e aos objetivos propostos. Sobre os procedimentos metodológicos, Gil (1999) explica que os procedimentos técnicos a serem utilizados proporcionam ao pesquisador os meios adequados para garantir a objetividade e a precisão no estudo de ciências sociais. Dentro desses procedimentos metodológicos, temos a análise documental, procedimento que será utilizado nesse trabalho.

A pesquisa documental é um tipo de pesquisa que utiliza fontes primárias, isto é, dados e informações que ainda não foram tratados científica ou analiticamente. No caso da nossa pesquisa, os documentos analisados foram os Relatórios do Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - SICAFI, contendo as informações da quantidade de autos de infração no período de 2013 a 2020, com os tipos de infrações, valores para arrecadar, o número de processos com possibilidade de prescrição e decadência, e a lista dos infratores inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN.

Sobre a análise documental, Richardson *et al.* (1999) dizem que ela consiste em uma série de operações que visam estudar documentos no intuito de compreender circunstâncias sociais e econômicas. Compreendemos que essas operações devem buscar elucidar o conteúdo

expresso nos documentos escolhidos para o *corpus* da pesquisa, de forma que contextualize os assuntos em busca de se inscrever em um *status* científico.

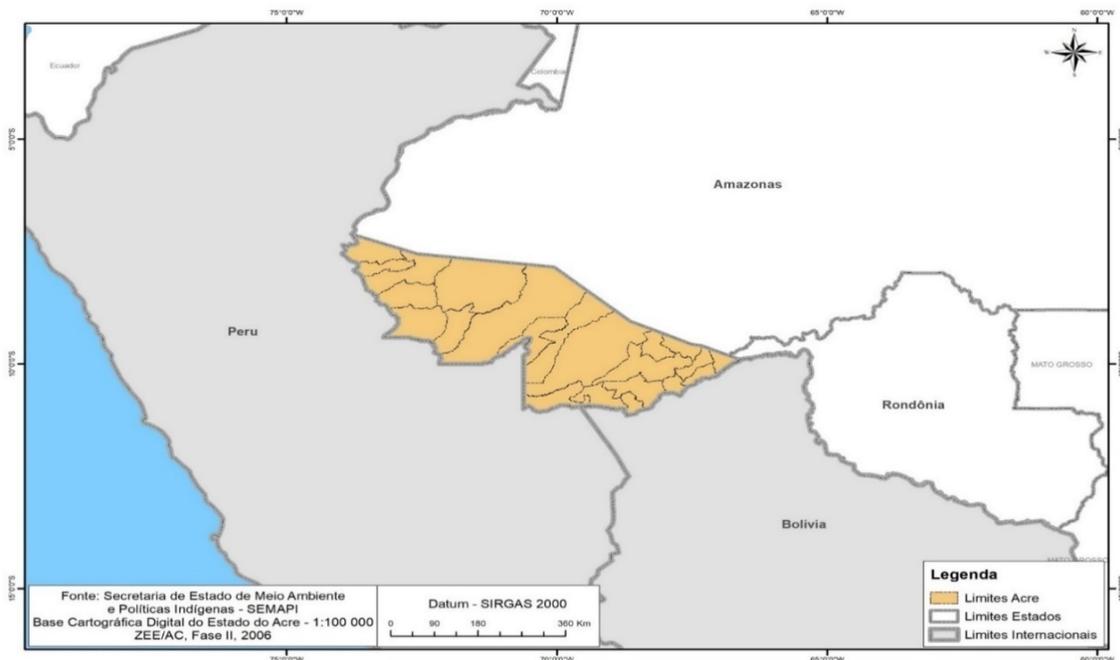
## 2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método utilizado nessa investigação foi o exploratório de caráter quali-quantitativo, desenvolvido a partir da adoção de pesquisa bibliográfica e documental (VASCONCELOS, 2013; MARCONI; LAKATOS, 2016). Foram levantados os conceitos, as tutelas jurídicas do meio ambiente, as responsabilidades ambientais previstas no arcabouço legal do direito ambiental brasileiro, discriminando conceitos, possíveis gargalos, contradições, jurisprudência e efetividade do ordenamento jurídico.

## 2.2. ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo do caso desta pesquisa foi o estado do Acre, o mais ocidental dos estados brasileiros. Sua população é de 906.876 pessoas e, como em outros estados do Brasil, possui a maioria dos habitantes residindo em áreas urbanas (72,6%). A população indígena é de 14,3 mil pessoas.

**Figura 01** - Mapa de Localização da Área de Estudo. Estado do Acre



Fonte: SEMAPI, 2021

Sua área é de pouco mais de 160 mil km<sup>2</sup> e equivale a menos de 2% do total do país, com 22 municípios. Apesar de sua pequena extensão, faz fronteira com dois países sul-americanos (Bolívia e Peru) e dois estados da Federação (Amazonas e Rondônia) (Figura 01) e mantém mais de 80% de sua área florestal preservada (ACRE EM NÚMEROS, 2013, 2017; ZEE-ACRE 2010). Até a década de 1970, mais da metade da população do Acre vivia em forte relação com a floresta, na condição de seringueiros, ribeirinhos ou indígenas.

A economia até os anos 1970 era de base extrativista, tendo adquirido, desde então, um caráter mais desenvolvimentista e exploratório, fruto dos processos de mudança política pelos quais o país, como um todo, passou (ACRE, 2012).

A luta pela posse da terra no Acre forçou o ordenamento do território durante seus 100 anos de existência. A partir dos anos 70, com a nova política estabelecida para o desenvolvimento da Amazônia, a estrutura agrária modificou-se completamente. Muitos seringais foram devastados e transformados em pastagens, na denominada “corrida às terras baratas”, que consistiu em um processo violento, em que índios e seringueiros eram controlados, expulsos ou assassinados. Neste período, cerca de 60% dos seringueiros acreanos fugiram para os seringais da Bolívia. Também houve novo êxodo rural, com a população de Rio Branco quase triplicando em 10 anos (BAKX, 1990).

### 2.3. PROCEDIMENTOS ÉTICOS

A pesquisa em tela envolve documentos oficiais do IBAMA e, para acessá-los, foram encaminhados ofícios à Superintendência do Instituto no estado do Acre, solicitando autorização para a realização da pesquisa na instituição, nos setores de Fiscalização, Departamento Técnico - DITEC, Coordenação de Arrecadação, Departamento Administrativo, Núcleo de Conciliação Ambiental e no Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - SICAFI.

Embora o trabalho de campo e a coleta de dados no IBAMA tenham sido iniciados em dezembro de 2019, somente em dezembro de 2021, foram liberados os seguintes documentos: (a) Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo nº 69; (b) Ações Relativas à Fiscalização Ambiental Sob Responsabilidade do IBAMA (CGU, 2017) e; (c) Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (CGU, 2019). Esse atraso na entrega de documentos se deu, também, por conta da pandemia do Covid-19 e da troca de 06 superintendentes no período da

pesquisa, de modo que o Termo de Anuência só foi assinado em 25 de janeiro de 2022 (Processo IBAMA/AC N. 02002.001642/2021-74).

Assim, somente a partir de janeiro de 2022, foram permitidas visitas para realização de entrevistas e conhecimento *in loco* do fluxo do processo sancionador ambiental na instituição. A partir desta data, foram liberados os Relatórios do Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização – SICAFI, contendo: (1) informações da quantidade de autos de infração no período de 2013 a 2020; (2) tipos de infrações; (3) valores a arrecadar; (4) número de processos com possibilidade de prescrição e decadência e; (5) lista dos infratores inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN.

#### 2.4. PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE

O lapso temporal inicialmente considerado para este estudo foi o período de 01/01/2013 a 31/01/2017. Todavia, esse recorte foi ampliado para o período de 01/01/2013 a 31/12/2020, considerando:

- (1) A Instrução Normativa, nº 10/2012, que regulamenta os procedimentos para apuração de infrações ambientais no âmbito do IBAMA, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2013, estabelecendo novo rito processual a partir daí;
- (2) A pandemia da Covid-19, que suspendeu o funcionamento para atendimento externo do IBAMA/AC, atrasando a coleta de dados; e
- (3) A publicação do Decreto N. 9.760, de 11 de abril de 2019, que alterou o Decreto N. 6.514, de 22 de julho 2008, e instituiu os chamados "núcleos de conciliação" para avaliar multas do IBAMA e do ICMBio, antes de serem contestadas judicialmente, que é o recorte da pesquisa.

Considerando os objetivos da pesquisa, foram acessados os seguintes documentos: (1) Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo nº 69 - Ações Relativas à Fiscalização Ambiental Sob Responsabilidade do IBAMA (CGU, 2017); (2) Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (CGU, 2019); (3) Painel de Ações Ambientais na Região Amazônica (CNJ, 2020); (4) Relatórios do SICAFI da Superintendência do IBAMA/AC, de autos lavrados por UF, no período de 01/01/2013 a 31/12/2020; (5) Relatório de auto(s) de infração (desmatamento e queimadas de 2013 a 2020); (6) Relatório de Processos Gerados em 2017 a 2021; (7) Relatório de Infratores Inscritos no CADIN; (8) Relatório da Dívida Ativa e; (9) Relatório indicativo de Prescrição e Decadência dos Débitos.

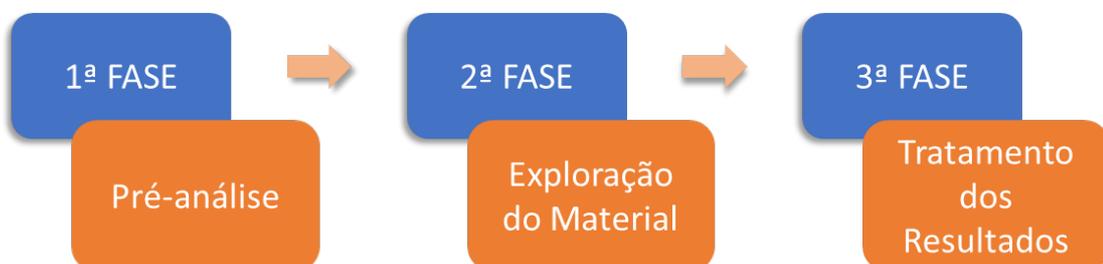
Além da análise desses documentos, foi realizado levantamento bibliográfico nas plataformas especializadas para identificação de publicações científicas relacionadas ao tema. Esse levantamento se refere a toda bibliografia tornada pública: livros, jornais, revistas, teses, monografias e outros. Na sequência, foi elaborado um plano de trabalho para análise dos dados baseado no volume de documentos e informações levantadas.

Desta forma, após a coleta de dados, foi conduzida a organização das informações no Banco de Dados (BD), com uso do Programa Microsoft Excel, ensejo em que foram realizados agrupamentos organizados de informações em planilhas, conforme imersões nas técnicas de coleta, relacionando e apresentando uma conjuntura situacional que possibilitou a geração de outras leituras das informações e assimilação das realidades que compõem o real.

A Análise de Conteúdo (Bardin, 2009) foi empregada na verificação de documentos e relatos das entrevistas realizadas com técnicos do Departamento Técnico, Departamento Administrativo, Núcleo de Conciliação Ambiental, Setor de Arrecadação e Setor de Fiscalização do IBAMA /AC. Esta técnica de tratamento de dados visa à interpretação de material de caráter qualitativo, assegurando uma descrição objetiva, sistemática e com a riqueza manifesta no momento de sua coleta (BARDIN, 2016). A análise consiste em diferentes fases:

(1) Pré-análise; (2) Exploração do material e; (3) Tratamento dos resultados. A partir disso, procedemos à inferência e à interpretação, como proposto por Bardin (2009), partindo de testes por associação de palavras para suscitar as associações relativas aos temas da pesquisa (Figura 02).

**Figura 02 - Fases da Análise de Conteúdo**



**Fonte:** Bardin, 2009. Sistematizado pelo autor.

Na fase da pré-análise, estabelecemos uma organização do material, a partir da escolha de documentos/informações relevantes, permitindo-nos uma “leitura flutuante” até que a decisão sobre quais informações deveriam ser consideradas, de modo que a análise ficasse mais clara.

Na fase da exploração do material, Bardin (2009) ressalta que sua análise exige codificação, ou seja, transformação de dados brutos dos textos por recortes, agregação ou enumeração, até que sua codificação atinja a representação do conteúdo ou sua expressão. Para codificação, utilizamo-nos de palavras, temas, contextos e relações para chegarmos à categorização das informações extraídas.

A partir daí, e de acordo com os critérios definidos no projeto, ocorreu o aprofundamento das categorias de análise, que foram construídas teoricamente a partir das leituras de diferentes autores que dominam a temática. Ainda neste processo, foram realizados fichamentos para reunir informações, conteúdos relevantes e o registro de onde poderão ser encontrados.

Ainda com base no levantamento realizado nos relatórios e documentos citados anteriormente foram levantados: (1) os procedimentos administrativos do IBAMA/AC; (2) a quantidade de processos da tipologia estudada (crimes ambientais contra a flora amazônica), no período de 2013 a 2020; (3) a quantidade de multas aplicadas e o número de multas pagas; (4) o número de multas executadas e inscritas no CADIN e; (5) O número de multas prescritas no período de 2013 a 2020.

**Tabela 01** - Quantidade de Autos de Infração Lavrados pelo IBAMA no Estado do Acre no Período de 01/01/2013 a 31/12/2020

TIPO	INFRAÇÃO	QUANTIDADE	VALOR (R\$)
<b>Multa</b>	<b>Flora</b>	<b>1.405</b>	<b>185.797.007,67</b>
<b>Advertência</b>	<b>Flora</b>	<b>5</b>	<b>0,00</b>
Multa	Fauna	154	6.517.825,00
Advertência	Fauna	6	1.000,00
Multa	Organismos Geneticamente Modificados e Biopirataria	3	64.500,00
Multa	Unidades de Conservação	<b>10</b>	1.869.580,00
Multa	Pesca	13	578.552,00
Multa	Cadastro Técnico Federa	125	2.715.650,00
Multa	Controle Ambiental	13	190.900,00
Advertência	Pesca	1	760,00
Multa	Outras	38	3.228.460,00
<b>TOTAL</b>		<b>1.773</b>	<b>200.964.234,67</b>

Fonte: IBAMA-AC, 2022. Sistematizado pelo autor.

Os dados foram organizados da seguinte forma. Primeiro, os autos de infração foram separados por ano e agrupados pelos seguintes temas: Cadastro Técnico Federal, Controle Ambiental, Fauna, Flora, Organismos Geneticamente Modificados e Biopirataria, Outras<sup>1</sup>, Atividades Pesqueiras e Unidades de Conservação (Tabela 01). Na sequência, foram agrupados por municípios e por categorias segundo o *status* de pagamento: AI pagos, AI inscritos no CADIN, AI encaminhados para execução e inscrição na Dívida Ativa e AI prescritos. Após a extração dos dados selecionados, eles foram dispostos em arquivos de planilhas eletrônicas do aplicativo Microsoft Excel. Em seguida, foi realizada a verificação da consistência dos dados, procurando identificar possíveis falhas de registro, como, por exemplo, lançamentos equivocados ou incompatíveis, falta de lançamentos, estrutura dos lançamentos, entre outros. Essas falhas de registros foram corrigidas ou expurgadas.

A interpretação dos dados foi realizada com base em técnicas de estatística descritiva, caracterizando, assim, a natureza qualitativa da pesquisa. Os resultados foram representados em tabelas, quadros, gráficos e fluxogramas, de modo a auxiliar a interpretação dos resultados e valorizar a representação visual do trabalho.

Ao final da etapa anterior, já com as fontes organizadas e classificadas, foi realizada a análise das informações (tratamento dos dados). Com base nas informações registradas em cada um dos materiais, foram feitas inferências, comparando-as com informações comprovadamente verdadeiras, para realizar a interpretação dos dados e as análises e extrair conclusões de forma lógica.

Em razão da complexidade da pesquisa, foi necessária a utilização de diferentes estratégias metodológicas para que a construção da *episteme* ficasse mais próxima do real. Desta forma, os procedimentos metodológicos elencados forneceram o alicerce para a análise dos dados coletados e para a transformação do *concreto empírico em concreto pensado*<sup>2</sup>.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e a discussão são apresentados na forma de subseções que abordam temas diferentes, mas complementares entre si, disponibilizando informações e conhecimentos técnicos científicos que se constituem em subsídios propícios à análise crítica da situação-problema e à tomada de decisão pelos gestores públicos, oportunizando a implementação de

---

<sup>1</sup> A denominação “outras” foi utilizada de acordo com a atribuição desta tipologia pelo próprio IBAMA nos Autos de Infração.

<sup>2</sup> Kosik (1985) descreve a ascensão do abstrato ao concreto como o movimento necessário do pensamento para a materialização da totalidade concreta, racionalmente compreendida.

estratégias adequadas para sanear os gargalos e promover a efetiva apuração das multas e a aplicação das sanções administrativas ambientais, evitando a prescrição.

A primeira subseção, intitulada *Tutela Jurídica do Meio Ambiente e Responsabilidade Ambiental: Instrumentos (In)Eficientes para Promoção da Sustentabilidade*, analisa a eficiência da tutela jurídica do meio ambiente e da responsabilidade ambiental como instrumentos para promoção da sustentabilidade.

A segunda subseção, cujo título é *Prescrição: Ineficiência e Ausência de Governança no Processo Sancionador Ambiental no IBAMA/AC*, examina a eficiência do processo sancionador ambiental daquele Instituto, quanto ao tempo de julgamento, à imparcialidade da autoridade julgadora, à ocorrência de prescrição e à governança dos processos.

Por sua vez, a terceira subseção, cognominada *Recuperação Financeira de Multas Ambientais: Refis Ambiental*, analisa dados relacionados à atuação do IBAMA na repressão dos crimes ambientais, à luz da Teoria da Dissuasão (Becaria, 2005) e da Teoria Econômica do Crime (Gary Becker, 1968).

### 3.1 TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: INSTRUMENTOS (IN)EFICIENTES PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

A proteção do meio ambiente é um tema que coloca grandes interesses em debate. De um lado, o ilícito e a exploração indiscriminada e predatória dos recursos naturais, envolvendo negócios de bilhões de dólares. De outro, a Constituição Federal Brasileira, que preconiza a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Essa proteção passa por questões profundas de justiça social e de melhoria da qualidade de vida no planeta.

Nesta subseção, é analisada a eficiência da Tutela Jurídica do Meio Ambiente e da Responsabilidade Ambiental como instrumentos para promoção da sustentabilidade. Para tanto, a partir de análise documental e bibliográfica<sup>3</sup>, trataremos dos conceitos, instrumentos jurídicos e situações registradas em outros trabalhos para subsidiar a análise da questão: a Tutela Jurídica do Meio Ambiente e Responsabilidade Ambiental são instrumentos eficientes para promoção da sustentabilidade?

Partimos da trajetória do debate em relação à proteção do meio ambiente, que se intensifica a partir de 1960. Esse processo culminou com a conjugação de esforços em escala mundial e a realização da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano,

---

<sup>3</sup> Apresentada em detalhes na seção 2 (Metodologia).

realizada em Estocolmo, em 1972. Para Barroso (1993), esta Conferência firmou os primeiros princípios ambientais e o documento nela produzido foi o dispositivo internacional pioneiro na proteção do meio ambiente.

Nos anos seguintes, importantes conferências ambientais deram origem a vários acordos internacionais visando preservação dos recursos naturais, dentre elas, destacamos: em 1987, o Protocolo de Montreal; em 1992, a ECO-92, no Rio de Janeiro; em 1997, o Protocolo de Kyoto, no Japão; em 2002, a Rio+10, conhecida como Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, ocorrida na África do Sul, na cidade de Johannesburgo; a Rio+20, realizada no Rio de Janeiro, em 2012; o Acordo de Paris, em 2015 e; em 2021, a 26ª Conferência das Nações Unidas Sobre o Clima - COP-26, em Glasgow, na Escócia.

O desmatamento e a perda da biodiversidade sempre estiveram presentes nesses debates e conferências como pautas importantes e essenciais para a promoção da proteção ambiental. O Brasil, por sua vez, sempre firmou compromissos relacionados à conservação das florestas, dentre eles, a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, importante instrumento internacional de viabilização do preceito constitucional, assinada durante a ECO-92. Também se comprometeu, mais recentemente, no âmbito do Acordo de Paris, a diminuir a poluição e recuperar 12 milhões de hectares de vegetação nativa, até 2030. De igual modo, assumiu, por ocasião da COP-26, principal evento mundial para discutir temas ligados à mudança climática, o compromisso de reduzir emissões em 50%, até 2030, e zerar desmatamento, até 2 anos antes.

As formas utilizadas pelo Estado brasileiro para garantir os compromissos assumidos nas conferências internacionais sempre tiveram sustentação na legislação constitucional e infraconstitucional. Na questão do desmatamento, temos o Código Florestal, a Política Nacional de Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988, que, de acordo com o seu art. 23 e seguintes, o Estado brasileiro tem o papel de fiscalizar e evitar o desmatamento das florestas e, em caso de omissão, deverá ser responsabilizado.

O desmatamento é um crime e, por consequência, infringe um direito protegido e, portanto, é passivo de punições reguladas pela Lei N. 9.605, de 13 de fevereiro de 1998, que, nos artigos 38 a 53, trata dos crimes contra a flora, sendo o artigo 50, específico sobre o desmatamento.

Neste contexto, o foco deste capítulo é a tutela jurídica e a responsabilidade ambiental no âmbito da legislação que versa sobre o tema, visando analisar a eficiência de sua aplicação para conter o desmatamento no Brasil.

### 3.1.1 Tutela Jurídica do Meio Ambiente

Para realizar uma análise da Tutela Jurídica do Meio Ambiente, faz-se necessário compreender, de início, o que é tutela jurídica. A palavra tutela deriva da expressão latina *tueri*, que significa proteger/proteção. Em linguagem comum, tutela seria a assistência instituída em benefício de alguém. Quanto ao termo “jurídico”, é também originário do latim, *juridicus*, que corresponde a “dizer um direito”, exprimindo a ideia de algo legal, legítimo e justo, segundo determina a lei ou o direito (SILVA, 2010).

Dessa forma, trataremos tutela jurídica como a proteção dada à determinada coisa ou pessoa em um ordenamento jurídico, gerando, assim, um direito objetivo. Pelo exposto, tem-se que o conceito de tutela jurídica se entrelaça com outros dois: ordenamento jurídico e direito objetivo. O ordenamento jurídico corresponde a todo o sistema normativo vigente, não se limitando a um mero conjunto de leis. Para Reale (2002):

Mais certo será dizer que o ordenamento é o sistema de normas jurídicas *in acto*, compreendendo as fontes do direito e todos os seus conteúdos e projeções: é, pois, o sistema de normas em sua concreta realização, abrangendo tanto as regras explícitas como as elaboradas para suprir lacunas do sistema, bem como as que cobrem os claros deixados ao poder discricionário dos indivíduos (normas negociais). (REALE, 2002, p. 190).

O direito objetivo, por sua vez, é a regra ou modelo jurídico estabelecido pela norma (o dever ser). Na perspectiva de Silva (2010), é a regra social obrigatória imposta a todos e que deve ser obedecida. Diniz (2008, p. 146) define-o como o “[...] complexo de normas jurídicas que regem o comportamento humano, prescrevendo uma sanção em caso de sua violação [...]”.

Assim, quando o Estado tutela um bem jurídico, ele determina o comportamento social a ser observado por todos, razão pela qual a tutela jurídica sempre se relaciona a um direito objetivo. Neste trabalho, o bem jurídico tutelado é o meio ambiente, podendo ser uma tutela preventiva e processual do meio ambiente.

#### 3.1.1.1 Tutela Preventiva do Meio Ambiente

A tutela preventiva é a melhor forma de proteção do meio ambiente. Trata-se, como a própria designação indica, de tutela preventiva, de afastar o efeito lesivo ao meio ambiente, antecipando-se com ações que favoreçam a estabilidade ambiental.

E, nesse sentido, Fiorillo e Diaféria (2012) ressaltam:

Além de ser a melhor forma de garantir o equilíbrio ecológico, apesar de todas as dificuldades com que nos deparamos na prática, por nos encontrarmos imersos num

sistema viciado em atividades lesivas ao meio ambiente, tanto de caráter econômico quanto social e político, a tutela preventiva talvez seja a única solução para a preservação do planeta, diante da situação atual que vivemos. (FIORILLO & DIAFERIA 2012, p.48).

Sendo assim, dentre as várias formas previstas no texto constitucional (art. 225, §1º e incisos) e na legislação infraconstitucional, podemos citar algumas medidas preventivas do meio ambiente, como a criação de Unidades de Conservação (SNUC, 2000), o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA) e as sanções administrativas.

As Unidades de Conservação – UC são espaços geralmente formados por áreas contínuas, institucionalizadas com o objetivo de preservar e conservar a flora, a fauna, os recursos hídricos, as características geológicas, culturais, as belezas naturais, recuperar ecossistemas degradados, promover o desenvolvimento sustentável, entre outros fatores que contribuem para a preservação ambiental.

A Lei do SNUC, em seu art. 2º, inciso I, define unidade de conservação como:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (BRASIL, 2000, n. p.).

A criação dessas Unidades de Conservação é fundamental para a preservação dos ecossistemas, dentre eles, as áreas de floresta. Outro elemento importante na proteção do meio ambiente é o estudo prévio de impacto ambiental (EIA ou EPIA) e o seu respectivo resultado, materializado por meio do correspondente relatório (RIMA).

A atividade desenvolvida por meio do estudo prévio de impacto ambiental é realizada por uma equipe multidisciplinar, constituída por técnicos de variadas formações acadêmicas, aos quais incumbe a função primordial de antever os resultados desfavoráveis ao meio ambiente, que determinada atividade ou obra poderá acarretar. Trata-se de um requisito que está constitucionalizado nos termos do art. 225, § 1º, inc. IV da CF, sendo, por conseguinte, de acatamento obrigatório, como forma de resguardar o meio ambiente.

Segundo Sirvinskas (2013, p. 159), o EPIA é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei N. 6.938/1981) mais importantes para a proteção do meio ambiente. Por tal razão, ele foi elevado a um nível constitucional, implementando, de forma efetiva, o princípio da prevenção, visto que o estudo de impacto ambiental é, obrigatoriamente, prévio ao procedimento de licenciamento e tem por objetivo evitar ações que seriam prejudiciais ou irreversíveis ao meio ambiente.

Esses estudos trazem em seu bojo inventários e levantamentos das áreas florestadas, o tipo e o estado de sua cobertura vegetal e as formas de pressões e utilizações pela população, que permitem a identificação, o registro e o monitoramento do Estado e a tomada de decisão e de medidas visando evitar ou mitigar os impactos causados por desmatamento e outras formas de agressão à flora.

As sanções administrativas são medidas utilizadas para a punição daquele que descumpra a lei ou consome o ato, considerado ilícito, que nela estiver previsto. Tem como finalidade impor uma consequência desfavorável ao infrator, seja para puni-lo, seja para permitir sua recuperação ou para ressarcir o lesado do prejuízo que lhe foi causado. A competência para aplicação de sanções administrativas pode ser comum, exclusiva e concorrente.

A Competência Comum, de acordo com o art. 23 da CF e a LC 140/11, é de todos os entes federativos. A Competência Exclusiva se dá de acordo com o art. 22 da CF, onde está estabelecido que a União exercerá poder, em caráter exclusivo de polícia administrativa, sobre o que estiver arrolado no referido artigo, e concorrentemente com os Estados e Distrito Federal, sobre o que consta do art. 24.

Os estados terão competência exclusiva nas hipóteses abrangíveis no § 1º do art. 25 ou, em concorrência com a União, naquelas estabelecidas no art. 24, precitado. Municípios têm seu campo exclusivo de polícia administrativa no que disser respeito ao seu interesse, notadamente sobre as matérias previstas no art. 26. Os Municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local, contanto que não esbarrem em competências exclusivas da União ou em normas já editadas pelo Estado.

Na Competência Concorrente, há uma hierarquia de normas prevalecendo a Lei Federal sobre a Lei Estadual e a Municipal, e a Lei Estadual sobre a Municipal. Quanto à competência Municipal, ao município compete legislar sobre o meio ambiente, com a União e o Estado, no limite de seu interesse local, e desde que tal regramento seja suplementar e harmônico à disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

É importante ter conhecimento das competências para a aplicação de sanções administrativas, pois um auto de infração poderá ser questionado e até cancelado, se não for lavrado pelo ente federado competente. Ou seja, se um infrator receber mais de um auto de infração, sendo um do órgão ambiental federal e outro do órgão ambiental estadual, a competência é que vai dizer qual o auto de infração que vai ser válido.

### 3.1.1.2 Tutela Processual do Meio Ambiente

As repercussões negativas das atividades humanas sobre o ambiente têm aumentado a preocupação e ocupa um lugar de destaque dentre os problemas da sociedade, resultando na intensificação da existência de leis que defendam e protejam esse bem comum. O Estado brasileiro e a sociedade possuem vários mecanismos de ação para a tutela do meio ambiente, seja para a recomposição do meio degradado, seja para a suspensão de conduta lesiva com a posterior recomposição do que já foi degradado.

Igualmente, no âmbito processual, há várias formas de atuar preventivamente ou repressivamente, com os procedimentos jurídicos instituídos, que se instauram por meio de denúncias ou com suporte em informações sobre uma possível conduta, que venha a degradar o meio ambiente, permitindo, assim, um maior espectro de proteção.

Conforme exposto liminarmente, o meio ambiente e seus elementos de composição são tutelados juridicamente, em circunstâncias prévias a qualquer dano, sobrevivendo apenas o risco, ou, na forma restauradora, quando a lesão já se consumou. Desse modo, parece oportuno que se façam algumas considerações preliminares a respeito do modo ou da forma como o meio ambiente chegou à tutela judicial.

Remonta-se, dessa forma, a uma ideia bastante anterior de que o sistema jurídico processual fora constituído para solver contendas, que dispusessem apenas sobre conflitos intersubjetivos, quando as partes processuais eram devidamente individualizadas, sendo únicas, em cada posição de autora ou ré, e quando múltiplas constituídas pela cumulação subjetiva, da qual o exemplo mais usual é o do litisconsórcio. Conseqüentemente, o processo atendia apenas às partes demandantes ou estas, em grupos consorciados por interesses comuns, formando-se, assim, o litisconsórcio.

Todavia, a evolução dos direitos e a constituição de uma doutrina avançada fizeram ver que o processo individual, na sua forma clássica romana, poderia não atender, na modernidade, a tantos direitos que vinham sendo constituídos. Notadamente, a partir do momento em que se notabilizaram os direitos em dimensões distintas, os procedimentos jurisdicionais também tiveram que ser ajustados para os novos tempos, de tal sorte que, a cada direito ou a cada bem tutelado, houvesse um procedimento correlato.

Tem-se, pois, uma dimensão de direitos, designada por primeira, na qual o desejo era pela não intervenção do estado, de tal sorte que houvesse uma prestação negativa ou um não fazer ou não intervir na liberdade, na propriedade, na vida e, assim sucessivamente, cada indivíduo pudesse realizar sua projeção pessoal, fundamentada por conceitos significativos da

plenitude humana, que reside no viver com liberdade e usufruir da sua propriedade, dentro da existência digna ou merecida, conforme o conceito de humanidade.

Após esta dimensão dos primeiros direitos, vieram os direitos de segunda dimensão, configurados por um aspecto social, quando se idealizou que somente a subjetividade, exercida plenamente, não era suficiente para atender as necessidades humanas. Isto porque não seriam eficazes, se não estivessem em concurso com as aspirações sociais de tantos, de forma que, em conjunto, melhor se realizassem os direitos fundamentais de caráter individual.

Estava-se, conseqüentemente, em busca dos denominados direitos sociais, que são melhores vistos pela ótica da total idealização dos incontáveis direitos individuais. Assim, ao direito de liberdade, pode-se pressupor que outros, desejados coletivamente, venham a se associar. Por isso, não basta ser livre, mas livre em um meio ambiente saudável e capaz de oferecer boa qualidade de vida. Igualmente, a liberdade deve estar associada a um projeto de trabalho, com direitos reconhecidos, de tal sorte que não haja uma apropriação ilegal da mão-de-obra, com a redução do trabalhador a uma condição de escravo. Por tudo isso, aos direitos individuais somaram-se os sociais, que melhor sustentam a realização da coletividade e fazem mais sólida a consagração de tantos direitos denominados de individuais.

Explicitando doutrinariamente, é necessário considerar que:

os direitos à educação, saúde e assistência, enfim todos os considerados direitos sociais, não deixam de ser direitos fundamentais pelo fato de não serem criadas as condições materiais e institucionais necessárias à sua fruição. Esses direitos necessitam de ações que os efetivem, e o texto garante a todos tais direitos ao atribuir ao Estado o dever de prestá-los. (MENEZES, 2015, p. 61).

Com igual ponderação sobre a relação intrínseca entre os direitos individuais e os sociais, tem-se a dicção de Silva (2010):

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA 2010, p. 286-287).

Assim posto, o meio ambiente é um direito social, que garante igualmente a todos a fruição da sua condição de ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, indispensável à sadia qualidade de vida a todos.

A tutela jurídica coletiva encontra fundamentação em diversos procedimentos jurídicos que estão a favor do meio ambiente e de as suas possibilidades de manifestação, como o meio ambiente do trabalho, o meio ambiente urbano, o meio ambiente cultural, o meio ambiente natural, bem como a serviço da integridade de todos os elementos que compõem cada uma dessas variações ambientais, dentre eles, as áreas de floresta e arborizadas.

Assim, o meio ambiental tem caráter social e de interesse coletivo, e, por isso mesmo, está protegido por meio de procedimentos jurídicos identificados pela designação de tutela coletiva.

Colocadas as dimensões dos direitos, bem como enfatizado o trânsito entre a tutela individual e a coletiva, considera-se oportuno lembrar que o Estado dispõe dos meios mais variados para a proteção de direitos, a saber: a ação direta de inconstitucionalidade de leis e atos normativos (art. 102, “a”, art. 103 e art. 104, § 2º), e mesmo da ação civil pública, o que demonstra as amplas alternativas concedidas ao Poder Público, visando à defesa, à conservação e à preservação dos bens ambientais.

Além desses mecanismos, existe a possibilidade de se utilizar da Ação Popular (art.5º, LXXIII e Lei n. 4.717/65), para que o indivíduo, pertencente à sociedade civil, possa atuar em função da preservação e da defesa dos bens ambientais. Assim, qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no país é parte legítima para propor Ação Popular Ambiental (FIORILLO & DIAFÉRIA, 2012).

Fator de primordial importância na evolução da proteção do meio ambiente no Brasil foi a sua elevação a bem de uso comum do povo, ou seja, a sua elevação a bem jurídico. E, mais que isto, o tratamento que recebeu da Constituição da República de 1988 como sendo um bem de interesse difuso.

O conceito de interesse difuso sequer é conhecido pelo cidadão comum. Entender, portanto, o que vem a ser um interesse difuso e saber como exercê-lo constitui passo imprescindível para o fortalecimento do próprio Estado por meio da população. No que tange especificamente ao meio ambiente, é necessário que ele seja compreendido como sendo um direito de todos, que deve ser defendido por qualquer cidadão, independentemente de grupos ou associações, distribuindo entre a sociedade o peso do trabalho que, hoje em dia, recai sobre o Ministério Público, não por ser o único legitimado a exercer a proteção do meio ambiente, mas por simples omissão de sujeitos que chamem para si tal prerrogativa.

Somando-se o tratamento que a Constituição de 1988 presta ao meio ambiente (como um direito difuso), a Ação Popular e a Ação Civil Pública abriram a possibilidade de que a defesa do meio ambiente não fique adstrita ao Ministério Público, mas transcenda a todos

aqueles que desejarem exercer a sua defesa, o que contribuiria para maior fiscalização e zelo com a questão ambiental. Infelizmente, a grande maioria dos cidadãos brasileiros ainda não tomou a consciência de que, ao cuidar daquilo que pertence a todos, cuidará do que é nosso.

Até o advento da Lei nº 7.347/1985, que instituiu a ação civil pública, a defesa perante o judiciário do interesse público e da moral administrativa assentava-se basicamente na ação popular, prevista inicialmente pela Constituição de 1934 e regulamentada pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, já sob a égide da Carta de 1946.

A ação popular, voltada, em suas origens, à proteção do patrimônio das pessoas políticas, de entidades autárquicas e às sociedades de economias mistas, ganhou uma nova roupagem no texto da Constituição de 1988, que não apenas previu a ampliação do seu objetivo, mas também ampliou seu alcance na direção da moralidade administrativa e do meio ambiente. Essa ampliação do dispositivo constitucional permite entrever que a ação popular tutela tanto bens de natureza pública (patrimônio público *stricto sensu* e patrimônio particular de qualquer entidade onde se verifique a participação estatal), quanto de natureza difusa (o meio ambiente).

O Mandado de Segurança Coletivo, como ação de eficácia potenciada, permite que até os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, bem como outras organizações, tenham legitimidade para impetrar e controlar juridicamente os atos e as omissões da Administração Pública na questão da tutela do meio ambiente.

Neste contexto, a Ação Civil Pública merece destaque por ser o meio de defesa ambiental mais utilizado em nossa sociedade, assim como o maior agente de defesa, que é o Ministério Público, uma vez que a nossa sociedade ainda não possui o salutar costume de defender por si própria seus interesses e direitos legítimos e inalienáveis, como é o caso do meio ambiente saudável.

A Lei nº 7.347/1985 (ação civil pública), de acordo com Milaré (2011), significou, sem dúvida, uma revolução na ordem jurídica brasileira, já que o processo judicial deixou de ser visto como mero instrumento de defesa de interesse individual, para servir de efetivo mecanismo de participação da sociedade na tutela de situações fático-jurídicas de diferente natureza, vale dizer, daqueles conflitos que envolvem interesses supraindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O supramencionado autor ressalta que, com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), e sua parte processual aplicando-se a toda a tutela dos interesses difusos, isto é, à Lei nº 7.347/1985, mais uma vez, houve inovação no sistema jurídico brasileiro, agora com a previsão de uma nova modalidade de ação civil pública para a tutela do que se denominou interesse individual homogêneo.

Portanto, respeitando o princípio do devido processo legal (*due process of law*), e de acordo com os diplomas legais do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/90) e Lei da Ação Civil Pública - LACP (Lei nº 7.347/85), que orientam a matéria num primeiro plano e, em casos específicos, com base na Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), as ações coletivas voltadas à proteção do meio ambiente *lato sensu* devem atender aos requisitos dispostos nesses diplomas processuais.

Quanto aos meios judiciais visando à tutela do meio ambiente, no que diz respeito aos legitimados para interpor as ações coletivas, cabe fixar que o CDC (art.81, III) inovou a LACP, ao ampliar à proteção desse diploma legislativo não só os direitos coletivos e difusos, em consonância ao anteriormente estabelecido, mas também os direitos ou interesses metaindividuais homogêneos, compreendidos como tais, oriundos da mesma fonte. Em consequência, não obstante o bem ambiental tenha feição de interesse ou direito difuso (art. 81, I, CDC), se a ação para a reparação de uma lesão ao ecossistema for interposta por apenas um indivíduo, tal conduta não retira desse bem a sua índole tipicamente metaindividual (FIORILLO & DIAFÉRIA, 2012).

Para Machado (1995), a ação civil pública pode realmente trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo sua eficácia, contudo, além da sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores e das associações, do espectro das ações propostas. O autor afirma, ainda, que se a ação ficar como uma operação “apaga incêndios” muito pouco se terá feito, pois não terá peso para mudar a política industrial e agrícola, nem influenciará o planejamento nacional. Ao contrário, se as ações forem propostas de modo amplo e coordenado, poderemos encontrar uma das mais notáveis afirmações de presença social do Poder Judiciário.

A Convenção de Aarhus (art.9º, §§ 1 a 5) e a Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, enfatizam o relevante papel do Poder Judiciário na tutela do Meio Ambiente, prevendo a possibilidade de ação de indivíduos e associações perante o poder judiciário, como um dos pilares do Direito Ambiental.

Dessa forma, nota-se que o Brasil possui um poderoso aparato legislativo de defesa do meio ambiente, moderno e com responsabilidade objetiva, tema que será tratado no próximo item.

### **3.1.2 Responsabilidades ambientais**

Em um sentido comum, responsabilidade diz respeito à condição ou qualidade de alguém em ser responsável. É pressuposto que esse ser responsável tenha capacidade de consciência quanto aos atos que pratica voluntariamente, ou seja, que consiga saber antes de agir as consequências de sua vontade.

Essa consciência dá ao agente responsável ou portador da responsabilidade a obrigação de reparar os danos causados a outros através da realização de seus atos. Abordaremos a responsabilidade ambiental, no direito ambiental, com ênfase nas noções de responsabilidade administrativa, civil e penal.

A responsabilidade ambiental foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que, no art. 14, em seu parágrafo 1º, estabelece:

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. (BRASIL, 1981, n. p.).

O art. 225, parágrafo 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, n. p.), dispõe que: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

O descumprimento de uma obrigação ou de um dever jurídico pode dar ensejo a diversos tipos de responsabilidade. O tipo de responsabilidade a que está sujeito o infrator variará conforme a natureza jurídica da sanção prevista no ordenamento jurídico para ser aplicada a cada caso. No direito ambiental, as pessoas físicas ou jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, ou seja, em todas as esferas. Assim, a prática de um ato ilícito contra o meio ambiente origina três tipos de responsabilidades: civil, penal e administrativa.

Desta forma, as diversas espécies de responsabilidade visam a finalidades distintas e, por isso, são autônomas, ou seja, a aplicação de uma independe da aplicação da outra. Aqui podemos afirmar que uma pessoa, física ou jurídica, ao cometer um crime ambiental, vai responder três processos: um administrativo, um civil e um penal. Além do mais, o direito ambiental brasileiro adotou a teoria da responsabilidade objetiva, que significa conferir ao agente causador do dano, no caso concreto, a responsabilidade pelo problema ambiental, independentemente de ter ele agido ou não com culpa.

Assim, o agente causador do dano deve recuperar a degradação que causou ou indenizar o meio ambiente e terceiros, afetados por sua conduta. A reparação visa fazer com que o dano ambiental, através do recebimento de uma indenização, seja recuperado, ou seja, recolocado no *status quo ante*, como se o dano não houvesse ocorrido.

O sistema de responsabilidade objetiva, no Brasil, introduzido pelo art. 14, § 1º, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, rechaçou o elemento subjetivo:

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:

(...)

§ 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. (BRASIL, 1981, n. p.).

Assim, o agente será responsabilizado independentemente de ter agido com dolo ou culpa, respondendo simplesmente pelo fato de ter cometido a infração contra o meio ambiente, visto que o Direito Ambiental adotou a responsabilidade objetiva. Deduz-se da teoria que tutela o meio ambiente a forma objetiva de responsabilidade, porquanto o patrimônio ambiental está nas mãos da presente coletividade, que assume o ônus de transmiti-lo à geração vindoura íntegro, para permitir a continuidade de uma vida sustentável e saudável.

Consequentemente, estamos diante de um acervo de bens ambientais que deve ser preservado (conservado) para terem as gerações futuras a salubridade do ambiente no qual vão promover as suas vidas. Pode-se dizer, nesse entendimento, que congrega muitos autores, que se está diante de um poder de polícia de natureza ambiental, que deve ser exercido para preservar a qualidade do meio ambiente. Assim, o dever de defender e preservar os bens ambientais são imposições remetidas à coletividade, responsabilizando pessoas físicas ou jurídicas, quando as quais for admitido o dano ambiental.

Este entendimento conflui com o que explicita o art. 225 da Constituição Federal, que faz ampla a responsabilidade pelos danos ambientais, culminando este ônus com a responsabilidade objetiva, posta defronte a qualquer violação dos bens ambientais, com fundamento na teoria do risco, por meio da qual é irrelevante a conduta firmada no dolo ou culpa, exercida por pessoas físicas ou jurídicas, sobre as quais se constatou a condição de poluidoras.

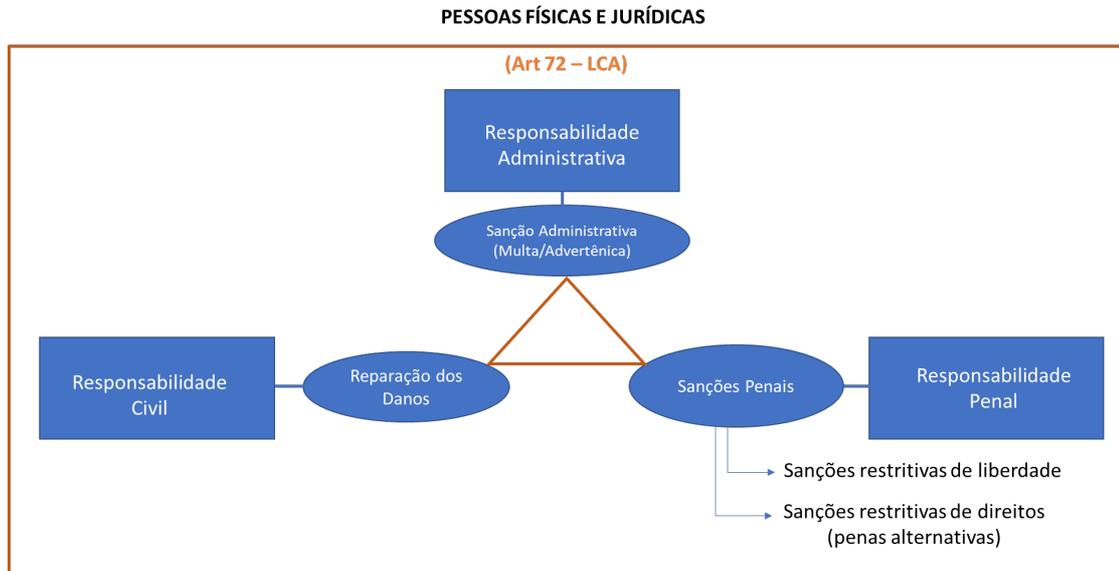
A legislação ambiental baseou-se na teoria da responsabilidade objetiva, tendo em vista a grande dificuldade de se provar, na esfera jurídica, a culpa do causador do dano ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Na responsabilidade objetiva, a atitude culposa ou dolosa do agente causador do dano é de menor relevância, pois, desde que exista relação de causalidade entre o dano experimentado pela vítima e o ato do agente, surge o dever de indenizar, quer tenha o último agido ou não culposamente.

A teoria da responsabilidade objetiva pode ser dividida em teoria do risco e teoria do dano objetivo. Ao falar sobre a responsabilidade objetiva na teoria do risco, entende-se que o exercício de atividade que possa oferecer algum perigo representa um risco, que o agente assume, de ser obrigado a ressarcir os danos que venham a resultar dessa atividade, a terceiros. A responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, ou seja, aquele que lucra com uma situação deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes.

Desta forma, aplica-se a teoria do risco integral, segundo a qual o dever de reparar independe da análise da subjetividade do agente e é fundamentado pelo simples fato de existir a atividade de onde adveio o prejuízo. Assim sendo, por exemplo, o poluidor deve assumir integralmente todos os riscos que advêm de sua atividade, independentemente se o acidente que degradou o meio ambiente foi provocado por falha humana ou técnica ou se foi obra por força da natureza.

Embora a legislação ambiental brasileira estabeleça que a responsabilidade é objetiva e que a primeira forma de reparação dos danos ambientais seja a restauração, é notório que muitas vezes isso não é possível, já que tais danos são de difícil reparação. Por esse motivo, alternativas como a compensação ambiental e até mesmo a indenização são cabíveis e dispõem de fundamento legal.

Assim, a responsabilidade fica dividida em três esferas distintas, a primeira é a de medidas reparatórias, aplicada na esfera civil da obrigação de reparação integral do dano, e as outras duas são medidas punitivas nas esferas administrativa e penal, com imposição de multas e outras penas (Figura 03).

**Figura 03** - Tríplice Responsabilidade pelo Dano Ambiental

**Fonte:** Constituição Federal (1988) e Lei N. 9.605/1998 – Lei de Crimes Ambientais. Sistematizado pelo autor.

A seguir, passaremos a analisar as particularidades das responsabilidades ambientais que decorrem da tríplice responsabilidade pelo dano causado ao meio ambiente, atribuída às pessoas físicas e jurídicas nas esferas administrativa, civil e penal.

### 3.1.2.1 Responsabilidade Administrativa

A responsabilidade administrativa é uma manifestação do poder de polícia do Estado, denominado por Milaré (2011, p. 282) como “poder de polícia administrativa ambiental, definido como incumbência pelo art. 225 da Constituição Federal a ser exercido em função dos requisitos da ação tutelar”.

No ordenamento jurídico, parece ser consensual entre a maioria dos doutrinadores brasileiros o conceito de poder de polícia administrativa abstraído do art. 78 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966):

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivo. (BRASIL, 1966, n. p.).

Essa responsabilidade se fundamenta na Lei Federal nº 6.938/1981, a qual, em seu art. 2º, VI, determina que a ação governamental deve ser exercida “na manutenção do equilíbrio

ecológico, considerando o meio ambiente um patrimônio público a ser necessariamente tutelado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (BRASIL, 1981, n. p.).

Tal responsabilidade são as sanções aplicadas pela Administração Pública à pessoa física ou jurídica por descumprimento de um dever ou por violação de um preceito de conduta determinada pelo Estado, com prejuízo para a coletividade, uma vez que todo o dano ambiental lesa a sociedade.

Normalmente, a primeira sanção que o infrator da legislação ambiental recebe é a administrativa, aplicada pelos agentes ambientais no exercício do poder de polícia, variando desde uma singular multa até a suspensão parcial ou total da atividade lesiva ao meio ambiente.

A multa, em seu sentido originário, é uma pena pecuniária que visa a atingir o patrimônio do infrator e, em termos de meio ambiente, tem caráter meramente punitivo. Seu valor pode variar entre R\$ 50,00 (cinquenta reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), conforme disposto na LCA (BRASIL, 1998). Em alguns casos, a multa poderá ser substituída pela sanção de advertência, quando se tratar de infração de menor dano ao meio ambiente. Considera-se infração de menor dano ao meio ambiente aquela que a multa devida não ultrapasse R\$ 1.000,00 (mil reais) (BRASIL, 2008), podendo ser simples ou diária.

A multa simples aplica-se para os atos que caracterizam uma infração ambiental, sem levar em consideração a sua duração ou continuidade ao longo do tempo. Por fim, a multa diária é calculada a partir de um valor diário pela quantidade de dias que se prolongar o dano ambiental. A interrupção do cômputo ocorre quando o autuado demonstrar que cessou o que deu causa à infração.

Além da multa, pode haver a suspensão parcial ou total da atividade lesiva ao meio ambiente, que é efetivada por meio do embargo. Uma sanção aplicada pela administração, através do órgão ambiental, tem por finalidade propiciar a regeneração do meio ambiente, ou seja, recuperar a área degradada. O embargo é uma penalidade e uma medida preventiva a ser aplicada pelo agente ambiental, com o mesmo objetivo, isto é, recuperar o meio ambiente degradado ou ameaçado. Em ambos os casos, deve se restringir exclusivamente ao local onde foi verificada a prática do ilícito.

O embargo, quando é de natureza cautelar, tem como objetivo cessar o dano ambiental constatado e evitar que ele se perpetue ou que produza novos danos ou riscos. Isso porque os danos ao meio ambiente são de difícil reparação ou, em alguns casos, até irreparáveis. De acordo com Milaré (2011), o embargo é uma medida administrativa que visa impedir temporariamente o início ou a continuação de uma atividade ou obra que represente efetivamente ou potencialmente risco de danos à saúde humana e ao meio ambiente.

Assim, o embargo tem um caráter cautelar visando evitar o dano ou sua continuidade, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada (BRASIL, 2008), devendo restringir-se exclusivamente ao local onde se verificou a prática do ilícito ambiental. Outro aspecto dessa medida é que se aplica tanto para as atividades presentes quanto futuras.

A apreensão também é uma sanção, que tem como objetivo retirar da posse do infrator o produto e o subproduto relacionados com a infração ambiental. É, assim, um importante instrumento dissuasório, pois independentemente do rito do processo administrativo sancionador, os objetos, petrechos, produtos e subprodutos da infração poderão ser apreendidos no ato da constatação da infração. Desse modo, enquanto outras infrações geram efeitos somente depois de transitadas e julgadas, no processo administrativo, quando ocorre a apreensão, a desvantagem econômica é imediata.

A responsabilização administrativa manifesta-se através da apuração de possíveis infrações à legislação ambiental, no âmbito do devido processo legal administrativo sancionatório e da aplicação das sanções estabelecidas em leis federais, estaduais ou municipais. Neste contexto, a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal N. 9.605/1998) dedicou o capítulo VI para as infrações administrativas. No seu art. 70, conceitua infração administrativa como “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente” (BRASIL, 1998, n. p.).

Assim, a aplicação de sanções administrativas decorre do poder de polícia ambiental da Administração Pública, que tem o poder e o dever de agir diante das situações de desrespeito à Lei ou de situações de mero perigo de dano ao ambiente, originando a responsabilidade ambiental, como mencionado, administrativo, civil e penal. Neste sentido, a responsabilidade administrativa é cobrada por meio do processo administrativo ambiental, que se processa nos órgãos ambientais, federais, estaduais e municipais, dependendo do ente competente para aplicar a multa administrativa.

### 3.1.2.2 Responsabilidade Civil

A responsabilidade civil foi, primeiramente, prevista na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981 (Lei N. 6.938/1981), no art. 4º, inciso VII, que dispõe: “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (BRASIL, 1981, n. p.), e depois pela Constituição Federal de 1988.

A responsabilidade Civil nos danos ambientais ocorre de forma objetiva e é decorrente da assunção do risco da atividade, que, em gerando dano, aplica-se a responsabilidade mesmo que sem culpa, impondo-se o dever de recuperar e indenizar.

Nessa seara, a responsabilidade civil no direito brasileiro não é específica, independe da ofensa a dispositivo legal ou regulamento. A licitude da atividade é irrelevante e não importa se determinada atividade tenha sido permitida por autoridade competente, que esteja de acordo com normas de segurança exigidas ou que as medidas de precaução tenham sido devidamente adotadas. Se houve dano ambiental, resultante da atividade de quem provocou o dano, há nexo causal, o prejuízo tem que ser reparado.

Pode-se dizer que, para responsabilizar civilmente pelo dano ambiental, são necessários dois critérios. O primeiro é a comprovação da existência do dano de um efetivo prejuízo ao bem jurídico constitucionalmente tutelado. O segundo, a comprovação de nexo de causalidade existente entre o ato do agente e o prejuízo ambiental causado. É preciso a plena comprovação de que a atitude de agente causou dano ou contribuiu para que a ofensa ao meio ambiente se perdurasse.

Na responsabilidade civil, não cabem excludentes, como a força maior ou o fortuito. Aplica-se, por sua vez, a teoria do risco integral, em que o dever de reparar independe da análise da subjetividade do agente e é fundamentado pelo simples fato de existir a atividade de onde adveio o prejuízo. O poluidor deve, assim, assumir integralmente todos os riscos que advêm de sua atividade, não importando se o acidente ambiental foi provocado por falha humana ou técnica, ou se foi obra do acaso ou de força da natureza, a responsabilidade é objetiva.

A responsabilização civil ambiental advém dos preceitos constitucionais, do Código Civil, da Lei de Crimes Ambientais e da Política Nacional de Meio Ambiente. Esta última estabelece a obrigação de o “poluidor, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade” (BRASIL, 1981, n. p.). Isto demonstra que, independentemente das sanções administrativas ou penais que venham a ser impostos ou de culpa, é dever do agente recuperar o dano ambiental ou indenizar a sociedade por ele causado.

Dessa forma, a responsabilização civil ambiental funciona como qualquer outro tipo de reparação, por meio de normas de responsabilidade civil. Ela pressupõe prejuízo a terceiro, possibilitando o pedido de reparação de dano visando atingir o estado anterior ao da sua ocorrência (MILARÉ, 2011). Logo, quando não há possibilidade de recuperação, parte-se para indenização.

Vale ressaltar, neste sentido, que o agente terá que recuperar o dano ambiental, independentemente de pagar a multa administrativa, ou seja, a recuperação do dano ambiental e a multa pecuniária são distintas e independentes. Assim sintetizada, a responsabilidade civil do direito ambiental é objetiva, fundamentada na teoria do risco integral do ônus da prova e no abrandamento da carga probatória do nexo de causalidade.

Importante abordar a imprescritibilidade da pretensão de reparação civil do dano ambiental. Neste sentido, em 22 de junho de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) publicou o Acórdão referente ao julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 654833, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, reconhecido como de repercussão geral, fixando a tese de que “é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental” (STF, 2020, p. 02).

O caso refere-se a uma Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra pessoas físicas, com pedido de reparação de danos materiais e morais ambientais, por extração ilegal de madeira em território de comunidade indígena Ashaninka-Kampa, localizada próxima ao Rio Amônia, no estado do Acre, entre os anos de 1981 e 1987.

O entendimento majoritário dos ministros foi no sentido de que:

(...) embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis”. Assim, “a reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. (STF, 2020, p. 01).

Abrindo a divergência, o voto do Ministro Gilmar Mendes defendeu a prescritebilidade do direito à reparação do dano ambiental como garantidora da segurança jurídica. Em seus termos, a prescrição, enquanto instituto temporal do direito de ação, opera como mecanismo de previsibilidade. Seria, portanto, regra e todas as suas exceções são e deveriam ser elencadas na Constituição. Nesse mesmo sentido, votou o Ministro Marco Aurélio, que se limitou a esclarecer a impropriedade de conceber, em interpretação constitucional, hipótese de imprescritibilidade, porque isso geraria poderes ilimitados ao Estado, passíveis de serem exercidos a qualquer tempo.

Apesar dos importantes argumentos, prevaleceu o entendimento liderado pelo Ministro Relator em favor da imprescritibilidade. Isso principalmente porque entendeu-se que a preocupação com o meio ambiente, que decorre do direito de viver em ambiente saudável, é fruto do núcleo essencial do direito à vida, à saúde, à liberdade e à igualdade, bem como do direito da terceira geração a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

O resultado do julgamento com a afirmação da tese da imprescritibilidade do dano ambiental evidencia a tendência do STF de antepor, com garantias excepcionais, o direito ao meio ambiente sadio, mesmo quando em disputa com princípio tão caro ao ordenamento jurídico brasileiro, o da segurança jurídica, que ganha uma feição distinta na área ambiental diante da impossibilidade de mensuração instantânea dos danos causados por desastres ambientais ou atos de poluição prolongados.

Cabe frisar que a imprescritibilidade definida pelo Tribunal se refere exclusivamente à pretensão de reparação em âmbito civil, sendo que a apuração da prescrição de responsabilidade administrativa e criminal possuem parâmetros próprios previstos na legislação.

### 3.1.2.3 Responsabilidade Penal

A responsabilidade penal impõe a obrigação de suportar as implicações jurídicas do crime e está fundamentada na Constituição Federal de 1988, no parágrafo 3º de seu art. 225, que dispõe que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano” (BRASIL, 1988, n. p.). Tais implicações jurídicas referem-se à obrigação de o agente ressarcir o dano ou sofrer determinada pena, em decorrência da ação que deu causa ao dano.

Observa-se, pela oportunidade, que a Carta Federal inovou no aspecto penal ambiental, posto que era inédita, até então, a responsabilidade penal das pessoas jurídicas, sucedendo aos juristas grande surpresa com a extensão da responsabilidade das pessoas morais. No entanto, viu-se, na ampliação da responsabilidade penal, a atuação de grandes empresas, internacionais e com recursos ambulantes, que procuravam, vantagens, independentemente de praticarem mundo afora crimes ambientais, como são exemplos a poluição, o desmatamento, a caça, a pesca e outras modalidades de degradação ambiental, que tinham consequências desastrosas para o meio ambiente.

Em 1998, a Lei de Crimes Ambientais (Lei N. 9.605/1998) veio reforçar os preceitos constitucionais acerca do assunto. A referida lei estabeleceu sanções penais a serem aplicadas às atividades capazes de lesionar o meio ambiente, tendo como elemento determinante da responsabilidade a culpa do agente pelo dano. É importante ressaltar que a Lei N. 9.605/1998, ao responsabilizar a pessoa jurídica, não exclui a responsabilização da pessoa física envolvida no episódio. Assim, a lei mencionada dispõe:

Art. 3º - As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e **penalmente** conforme o disposto nesta lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único – A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das físicas autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato. (BRASIL, 1998, n. p., grifo nosso).

Desta forma, o legislador, quanto à responsabilidade da pessoa jurídica, optou pelo sistema da Responsabilidade Penal Cumulativa, em que a responsabilidade do ser coletivo não exclui a de seus diretores e administradores, considerando o nexo entre os fatos praticados pela pessoa jurídica e as vantagens que deles podem decorrer a seus dirigentes.

As ações penais ambientais, de acordo com a Lei N. 9.605/1998, são do tipo pública incondicionada e as sanções penais a serem aplicadas aos responsáveis por dano ambiental são: pena privativa de liberdade, pena restritiva de direito e pena pecuniária.

A Constituição de 1988 estabeleceu, em seu art. 98, a competência da União e dos Estados para criar Juizados Especiais destinados a julgar causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, a pena máxima igual ou inferior a dois anos. Sete anos depois, foi criada a Lei N. 9.099/1995, que veio regulamentar o citado dispositivo constitucional.

Um assunto que causa estranheza em grande parte da doutrina é atribuição da característica de menor potencial ofensivo aos crimes contra o meio ambiente. Como visto anteriormente, o Constituinte de 1988 conferiu ao meio ambiente o *status* de direito humano fundamental, quando lhe destinou um capítulo na Carta Magna. Porém, a nova lei contrariou tal disposição quando classificou as agressões ambientais como de menor potencial ofensivo.

A expressão “menor potencial ofensivo”, entretanto, não deve ser vista como sinônimo de pequeno ou de pouca importância, ao contrário, os aplicadores da lei nova devem ter em mente a relevância constitucional da matéria, de modo que a reprimenda penal guarde proporcionalidade com os valores ambientalmente tutelados.

Em síntese, a responsabilidade penal ao meio ambiente encontra-se concretizada no ordenamento jurídico pátrio pela Lei N. 9.605/98 - Lei de Crimes Ambientais, que tem como base o art. 225, § 3º, da CF/88. E, de acordo com o art. 26 da referida Lei, a ação penal é pública incondicionada, sendo o Ministério Público da União e dos Estados legítimos para proporem ação de responsabilidade civil ou criminal, nos casos de dano ao meio ambiente (art. 14, § 1º, da PNAM).

Assim posto, ocorrendo um dano ambiental, o agente causador, de uma forma ou de outra, tem que se responsabilizar pelo seu ato, independentemente da proporção do dano

causado. É claro que as responsabilidades nas três esferas não se confundem por razões de suas diferentes finalidades. Assim, o autor do dano responde em três esferas pelo mesmo dano.

Numa análise mais profunda, poderá ser constatado que existe uma base legal farta para promover a responsabilização ambiental, no direito ambiental, em todas as suas esferas (administrativa, penal e civil), diferentemente de outros tempos. Parte disso, possivelmente, decorre da evolução da legislação e da percepção ambiental da sociedade. Contudo, todos esses instrumentos normativos aparentam ser insuficientes para modificar o comportamento social de transgressão para com o meio ambiente.

Nesse sentido, será importante também, abordar a responsabilidade socioambiental.

### **3.1.3 Responsabilidade socioambiental**

A responsabilidade socioambiental diz respeito ao cumprimento dos deveres e obrigações dos indivíduos e empresas para com o meio ambiente, além das obrigações legais e econômicas. Muito se fala da responsabilidade social das organizações, mas a prática individual é de suma importância. A responsabilidade social individual pode começar por um consumo consciente, o não desperdício de alimentos, a escolha de marcas e empresas que são comprometidas com as causas ambientais e que não explorem a mão de obra infantil, entre outros. Toda responsabilidade social, seja dentro das empresas ou individualmente, é um ato solidário e voluntário.

Apesar de ser um termo bastante utilizado, é comum observarmos erros na conceituação de responsabilidade socioambiental, pois, se uma empresa apenas segue as normas e leis de seu setor no que tange ao meio ambiente e à sociedade, isso não é responsabilidade socioambiental. Neste caso a empresa estaria apenas exercendo seu papel de pessoa jurídica, cumprindo as leis que lhe são impostas.

Na década de 1990, os movimentos em busca de responsabilidade socioambiental ganharam forte impulso, motivados pelos resultados da Primeira e Segunda Conferências Mundiais da Indústria sobre gerenciamento ambiental, ocorridas em 1984 e 1991, respectivamente. Nesse período, muitas empresas iniciaram uma nova postura em relação ao meio ambiente, refletida em importantes decisões e estratégias práticas, como realizar ações de inclusão social, inclusão digital, coleta seletiva de lixo, educação ambiental, reciclagem, programas de coleta de esgotos e dejetos, e questões que envolvem lixo industrial, reflorestamento *versus* desmatamento, utilização de agrotóxicos, poluição, entre outros.

Dessa forma, a responsabilidade socioambiental corresponde a um compromisso dos indivíduos e das empresas em atender a crescente conscientização da sociedade, principalmente nos mercados mais evoluídos. Assim, este conceito diz respeito à necessidade de revisar os modos de produção e padrões de consumo vigentes, de tal forma que o sucesso empresarial não seja alcançado a qualquer preço, mas ponderando os impactos sociais e ambientais consequentes da atuação administrativa da empresa, objetivando o desenvolvimento sustentável, que implica em atender as necessidades presentes sem comprometer as necessidades futuras, o qual está diretamente relacionado à justiça social, à qualidade de vida e ao equilíbrio ambiental.

O desenvolvimento sustentável é, sem dúvida, assunto dos mais prementes na atualidade. Assim, a busca por maneiras de se fazer persistir um crescimento econômico sem degradar os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra – atmosfera, águas, solos e seres vivos – e com a promoção de inclusão e justiça social, não é somente um desafio, é uma exigência.

De acordo com Leff (2007), as mudanças nos valores e comportamentos dos indivíduos se convertem em condição fundamental para se alcançar a sustentabilidade. Para o sociólogo, o desenvolvimento sustentável é um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, assim como para a diversificação dos estilos culturais de desenvolvimento e dos modos de vidas das populações que habitam o planeta Terra. O autor ressalta que as mudanças não serão alcançadas sem uma complexa estratégia política, orientada por princípios de uma gestão democrática do desenvolvimento sustentável, mobilizada pelas reformas de Estado e pelo fortalecimento das organizações da sociedade civil, dentro de uma nova racionalidade social e produtiva que permita a apropriação sustentável da natureza.

### **3.1.4 Eficiência da legislação ambiental brasileira**

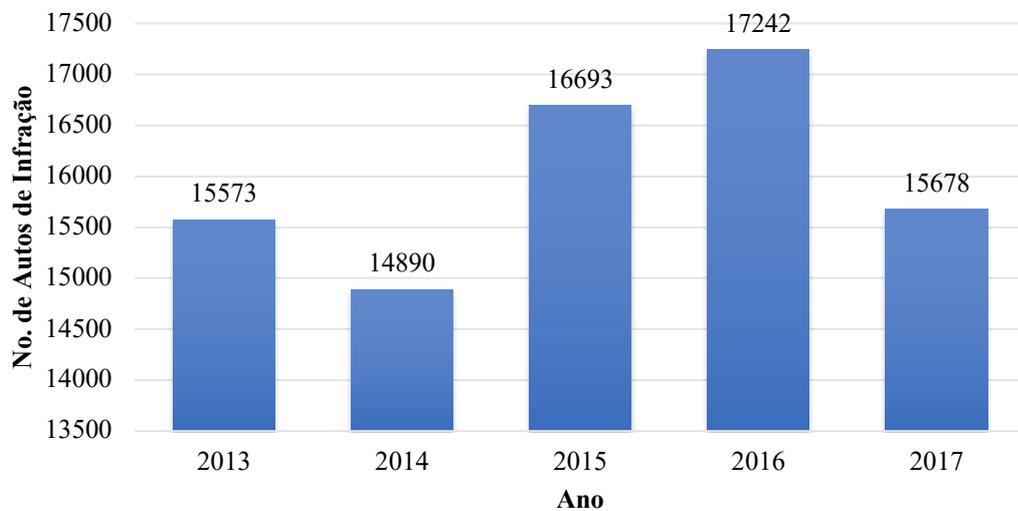
Nas últimas décadas, como já aludimos anteriormente, o Brasil firmou vários acordos internacionais voltados à preservação e à conservação ambiental, entretanto é evidente que, para além de assinarem acordos, cabe aos países terem leis atualizadas e divulgarem metas audaciosas, pois são necessários resultados práticos. Observa-se que o compromisso do Brasil na COP-26 é uma contradição com a realidade da Amazônia brasileira que, de acordo com o INPE, sofreu desmatamento de 877 Km<sup>2</sup> em outubro de 2021. O recorde é anunciado dias depois de o governo brasileiro assumir metas ambiciosas durante a conferência COP-26. Desde

que o governo atual assumiu o poder, em 2019, a Amazônia perdeu cerca de 10.000 km<sup>2</sup> de floresta por ano (INPE, 2021).

Nesse contexto, ao analisar a tutela jurídica do meio ambiente e a responsabilidade objetiva do direito ambiental, verifica-se que a sua eficiência está comprometida, uma vez que a sua execução não é eficaz para produzir o objetivo almejado, uma vez que a eficácia se relaciona com a aplicabilidade ou exequibilidade de uma norma vigente, sendo que eficácia técnica ou jurídica se relaciona com a aplicabilidade da norma, ou seja, é a "aptidão da norma para produzir os efeitos que lhe são próprios" (NOVELINO, 2008, p. 130). As normas jurídicas, assim, devem ser eficazes e, quando de sua aplicação aos casos concretos, solucionar os conflitos, de forma a produzirem um resultado satisfatório.

A eficiência, por sua vez, pode ser definida como uma virtude, pois se trata de ação que produz o efeito desejado e, especificamente em nossa ciência, quando nos referimos à ciência do direito, trata-se de ciência social, que deve produzir o efeito desejado no meio social, o efeito desejado na convivência entre os homens e esse efeito desejado deve ser aquele que produz um bem, em sua forma mais abstrata. Logo, eficiência é o que se busca em toda espécie de administração, seja ela privada ou pública. O nosso sistema jurídico deve ser eficiente na aplicabilidade das normas jurídicas aos casos fáticos, produzindo a verdadeira efetividade que idealizamos no mundo das normas jurídicas, no mundo do "dever-ser" (ALVIM, 2017).

Considerando a eficiência uma ação virtuosa que produza o efeito desejado, pode-se dizer que a legislação ambiental brasileira não é eficiente, pois sua aplicação não é eficaz ou não produz o efeito desejado. Como exemplo, podemos citar o desmatamento na Amazônia Legal, mesmo que o Brasil tenha um aparato legislativo robusto e moderno, sua execução não consegue reduzir o desmatamento nesta região. Desse modo, são bilhões em sanções aplicadas pelos órgãos ambientais que não freiam os delitos ambientais, que continuam crescendo.

**Figura 04** - Evolução no número de autos de infração lavrados no IBAMA. Período de 2013 – 2017

**Fonte:** Controladoria Geral da União – CGU, 2019.

Essa ineficiência da aplicação da legislação ambiental brasileira pode ser visualizada no número de autos de infração lavrados e na antropização da Floresta Amazônica. De acordo com dados da Controladoria Geral de União - CGU, no período 2013 a 2017, foram lavrados, pelo IBAMA, em todo o território nacional, um universo de 80 mil autos de infração, representando uma média anual de, aproximadamente, 16 mil autos de infração/ano e 3,7 bilhões de reais/ano em multas ambientais (Figura 04).

Analisando a série histórica, observa-se que a média de lavratura anual se manteve relativamente estável nesses cinco anos, porém com um aumento em 2015 e 2016, não havendo grandes oscilações nem tendência definida de diminuição do quantitativo de autos, o que demonstra que as sanções aplicadas não são eficazes.

Em 2018, segundo a Global Forest Watch, foram 12 milhões de hectares de florestas tropicais desmatadas. A lista dos países que mais desmataram é liderada pelo Brasil, principalmente no Bioma Amazônico, seguido pela República Democrática do Congo, Indonésia, Colômbia e Malásia. O INPE divulgou que, em 2019, o desmatamento aumentou em 278%, no mês de julho, comparado a julho do ano anterior. Em 2020, o desmatamento somou 1.499 quilômetros quadrados. Em 2021, o Boletim de Desmatamento da Amazônia Legal – SAD detectou 1.606 quilômetros quadrados de desmatamento na Amazônia, o que representa um aumento de 7% em relação a 2020. Trata-se, dessa forma, da maior taxa de desmatamento acumulada na última década, pois, em outubro de 2021, foram 877 quilômetros quadrados, um recorde na série histórica do desmatamento na Amazônia Legal (INPE, 2021).

Outro cenário que mostra a ineficiência da execução da legislação ambiental é a quantidade das ações, ajuizadas em todos os tribunais do Brasil, para cobrar dos infratores o pagamento das sanções administrativas aplicadas.

#### 3.1.4.1 Ações Ambientais Judicializadas

A atividade jurisdicional de combate à degradação do meio ambiente é um direito de todos, mas também é um dever da sociedade cobrar do judiciário a celeridade nos julgamentos das ações relacionadas ao meio ambiente. Essas ações ambientais não são simples, pois envolvem, em geral, matéria de direito, instrução probatória e perícia, ou seja, são processos que levam naturalmente um tempo maior para julgamento e que, por isso, precisam ter uma atenção especial do sistema de justiça.

Diante das dificuldades para o julgamento das ações ambientais, a Plenária Final do XIV Encontro Nacional do Poder Judiciário anunciou, no dia 27 de novembro de 2020, uma meta nacional para a Justiça impulsionar processos referentes à temática ambiental, em 2021. De acordo com essa meta, os Tribunais da Justiça Federal e da Justiça Estadual, assim como o Superior Tribunal de Justiça (STJ), comprometeram-se a impulsionar as causas originadas em conflitos sobre o meio ambiente.

Para cumprir a meta aprovada, o STJ terá que identificar e julgar 40% dos processos relacionados às ações ambientais que começaram a tramitar no Tribunal até 31 de dezembro de 2020. Os Tribunais de Justiça, por sua vez, deverão identificar e movimentar 25% das ações ambientais distribuídas até 31 de dezembro de 2020. No caso da Justiça Federal, os cinco Tribunais Regionais Federais têm a tarefa de identificar e impulsionar, até o final de 2021, os processos que tenham temática ambiental.

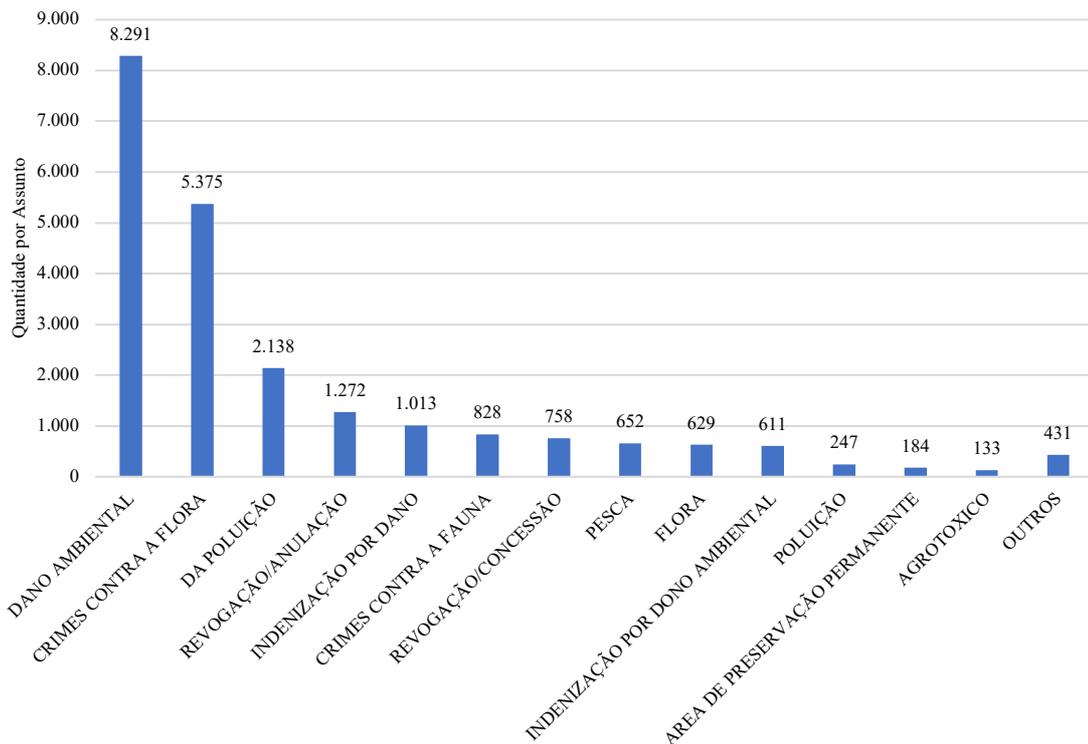
Em relação à Região Amazônica, há mais de 54,6 mil ações ambientais na justiça, segundo o Painel de Ações Ambientais na Região Amazônica, lançado pelo Conselho Nacional de Justiça, no dia 24 de novembro de 2020, no Observatório de Meio Ambiente do Poder Judiciário (CNJ, 2020). Esse mapeamento inédito, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, sobre o acervo de ações na região Amazônica, no período de 2000 a 2020, é uma ferramenta que vai permitir identificar quantos e quais conflitos envolvendo o meio ambiente e Amazônia já foram levados aos Tribunais (CNJ, 2020).

No mapeamento que foi apresentado através de um painel, pôde-se verificar que mais da metade das ações judiciais tem como assunto dano ambiental (32,7 %) e crimes contra a flora (22,2%). Poluição vem a seguir, com 12% dos processos. Crimes contra a fauna

respondem por 4% das demandas judiciais e 6,3% delas se referem a pedidos de revogação ou anulação de multas ambientais (CNJ, 2020). Entretanto, de execução da cobrança das multas não foi identificado nenhuma ação.

Quando analisamos o painel, no período da pesquisa (2013 a 2020), o cenário é o mesmo, sendo os assuntos mais recorrentes: dano ambiental (8,3 mil) e crimes contra a flora (5,4mil) (Figura 05).

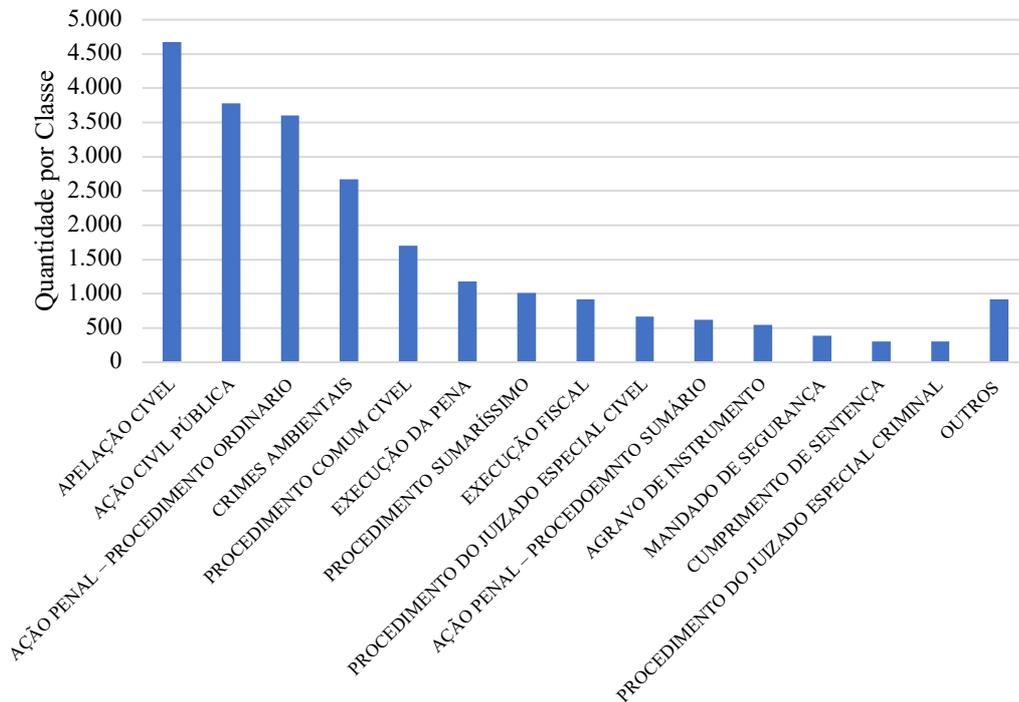
**Figura 05** - Assuntos Mais Recorrentes nas Ações Judiciais Ambientais nos Tribunais de Justiça no período de 2013 a 2020



**Fonte:** CNJ, 2020. Sistematizado pelo autor.

Quando analisamos os tipos de ações, as classes mais recorrentes são: Apelação Cível, Ação Civil Pública, Ação Penal, Crime Ambiental, Procedimento Comum Cível, Execução da Pena, Procedimento Sumaríssimo e, em oitavo lugar, Execução Fiscal (Figura 06).

**Figura 06** - Classes Mais Recorrentes de Ações Ambientais nos Tribunais de Justiça da Amazônia no período de 2013 a 2020



**Fonte:** CNJ, 2020. Sistematizado pelo autor.

Aversari (2015) critica a morosidade do Estado com o Processo de Execução Fiscal, pois muitas vezes as multas são atingidas pela prescrição. Neste sentido, segundo o citado autor: “há a falsa impressão de que os órgãos de fiscalização ambiental são ineficientes no que diz respeito à aplicação de multas, mas na realidade, a ineficiência recai sobre o modo como estão sendo realizadas as cobranças desses autos de infração” (AVERSARI, 2015, p. 197).

Outro fator importante para essa ineficiência do poder de punir do Estado, frente a tanto crime ambiental e auto lavrado, é o modo como esses crimes são tratados pelo poder judiciário, que, na maioria das vezes, considera-os como de menor potencial ofensivo, aplicando-se o princípio da insignificância, de acordo com a Lei nº 9.099/1995 (BRASIL, 1995). Há casos em que as condutas dos infratores são consideradas como não dotadas de importância social, mesmo que tipificadas como crime, aplicando, então, o princípio da insignificância. Há julgado do STF que diz que, em matéria ambiental, caso haja a insignificância do ato, o acusado deverá ser absolvido<sup>4</sup>.

O Painel do Observatório apresenta que o Pará é o estado onde se concentra o maior volume de ações (20,4 mil), cerca de 37% do total. Na sequência, vem Mato Grosso (14,2 mil

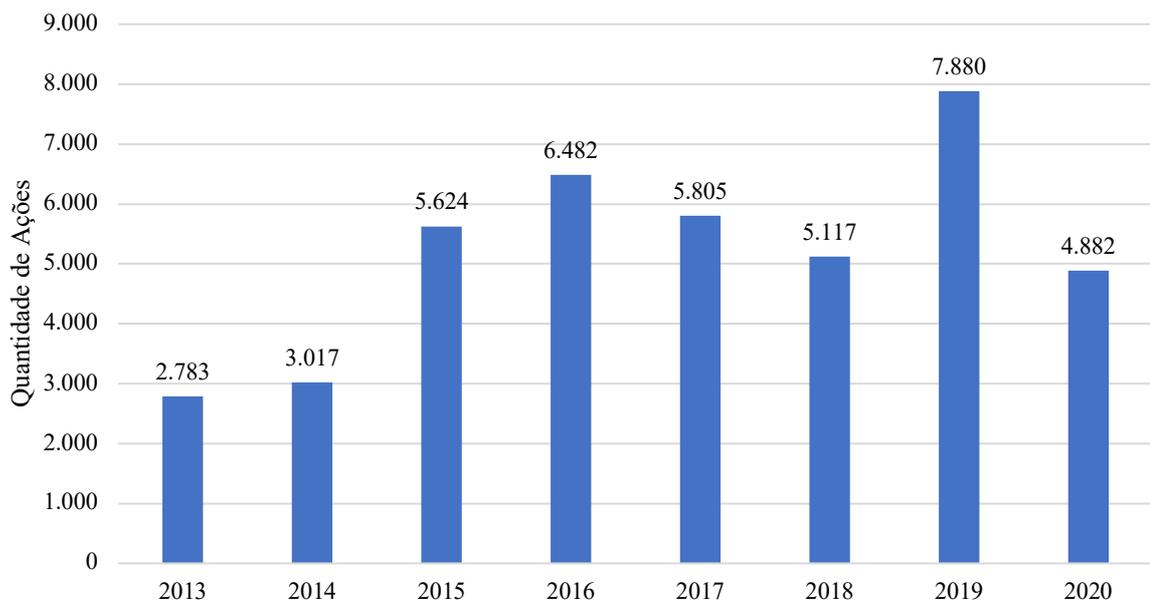
<sup>4</sup> Esse entendimento foi exarado pelo STF, em Tribunal Pleno, por meio da Ação Penal- AP 439/SP, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Cunha, em 12/06/2008.

processos), Rondônia (7,2 mil) e Amazonas (5,7 mil). O Painel de Ações Ambientais ainda traz outras informações dos processos judiciais ligados ao direito ambiental amazônico, como ano de início e classe processual. Destes, 18,5% são oriundos de Ação Civil Pública (CNJ, 2020).

Os dados para a elaboração do Painel, pelo CNJ, são originados a partir da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), instituída, também, pelo CNJ e que consolida informações de tramitação e processos enviados pelos 90 tribunais brasileiros.

De acordo com o Painel de Ações Ambientais na Região Amazônia, no período 2013 a 2020, tramita, nos tribunais dos estados da Amazônia Legal, 41.590 mil ações (Figura 07). O Tribunal de Justiça do estado do Pará (TJPA) é o que possui mais ações. Na sequência, vêm os seguintes tribunais estaduais ou regionais: TJMT, TRF1, TJRO, TJAM, TJMA, TJAP, TJTO e TJAC (Figura 08).

**Figura 07** - Quantidade de Ações Ambientais nos Tribunais da Região Amazônica no período de 2013 a 2020



**Fonte:** CNJ, 2020. Sistematizado pelo autor.

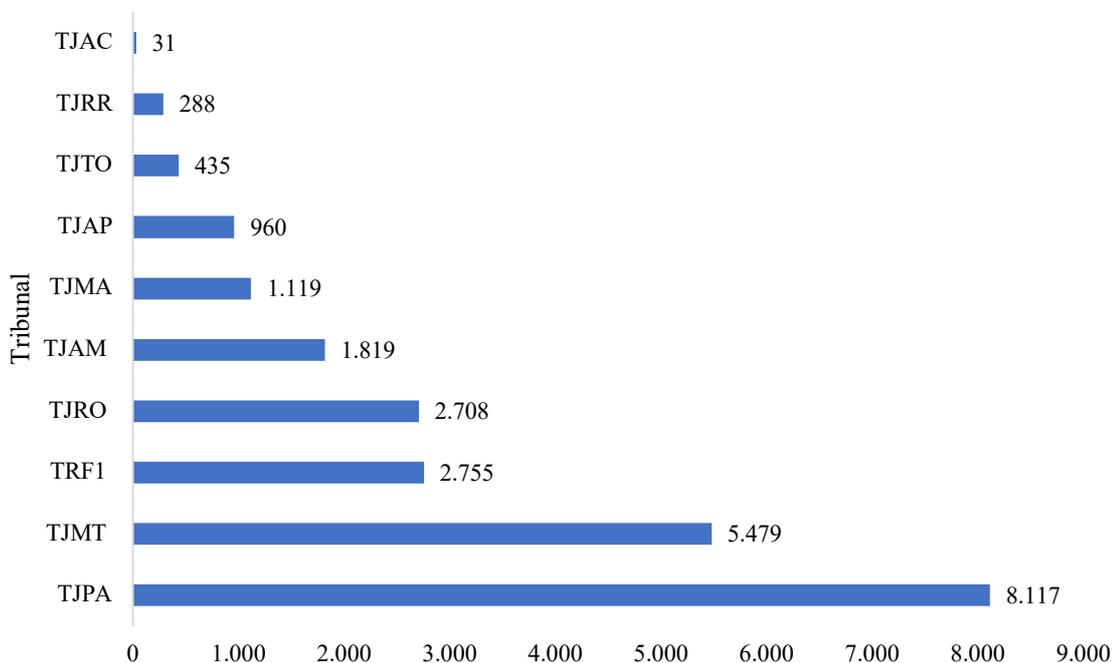
Quando comparamos o cenário apresentado nas Figuras 04 e 07, em que a Figura 07 mostra a evolução no número de autos de infração lavrados pelo IBAMA, no período de 2013 a 2017, e a Figura 07 apresenta a quantidade de ações ambientais por Tribunal na Amazônia, no período de 2013 a 2020, podemos identificar que a quantidade de autos de infração aplicada é bem maior em relação à quantidade de ações ajuizadas.

É válido ressaltar que, na Figura 07, analisamos somente o período que corresponde à Figura 04 (2013 a 2017). No período de 2013 a 2017, foram lavrados, em todo o território

nacional, um universo de 80 mil autos pelo IBAMA. No mesmo período, tramitou, nos tribunais dos estados da Amazônia Legal, 23,71 mil ações, revelando que muitas ações não foram ajuizadas, principalmente as de cobrança de multa.

Em relação à quantidade de ações ambientais nos Tribunais por estados da região Amazônica, observa-se que o estado do Pará possui o maior número de ações (8.117), seguido do estado do Mato Grosso, com 5.479 ações. Neste contexto, o estado do Acre é o que apresenta o menor número de ações ajuizadas, 31 (Figura 08).

**Figura 08** - Quantidade de Ações Ambientais nos Tribunais distribuídos por Estados da Região Amazônica, no período de 2013 a 2020



**Fonte:** CNJ, 2020. Sistematizado pelo autor.

Para que o meio ambiente se mantenha inalterado ou estável, é necessário que haja equilíbrio entre a ação humana e a própria natureza. Entretanto, tendo em vista o grande progresso que a sociedade vive, a devastação ambiental tem aumentado. O progresso faz parte de nossa vida, mas, ao produzi-lo, não podemos nos esquecer de que o meio ambiente é primordial, devendo ser preservado para o bem-estar de toda a humanidade, para sua segurança e, até mesmo, visando a dignidade da pessoa humana, que é um bem personalíssimo. Para isso, precisamos de leis que sejam bem executadas e eficientes.

Para a eficiência de uma legislação, não basta apenas um aparato de leis modernas fortes e o desprendimento do Poder Público com metas audaciosas. Há necessidade de instituições públicas sólidas e bem organizadas, recursos humanos qualificados e que os indivíduos e a

coletividade apreendam a exercer o seu poder de cidadão em prol da conservação, preservação e defesa do meio ambiente. Faz-se necessária, portanto, a ação tanto individual quanto a coletiva dos membros da sociedade, unindo seus esforços em benefício do bem comum.

Além disso, precisamos de uma conscientização ambiental que deve se iniciar com as crianças de tenra idade, chegando aos mais velhos, cada qual dentro de uma linguagem própria, fazendo com que se sintam responsáveis pela proteção ambiental para as gerações presentes e futuras. Somente através de uma ação conjunta é que, realmente, atingir-se-ão os princípios estabelecidos em nossa Constituição e nas leis infraconstitucionais, pois não basta constar apenas no bojo constitucional e nas normas legais, é preciso que sejam eficientes. Assim, há a necessidade que todos contribuam, cada qual dentro de sua competência, objetivando sempre o que for melhor ao meio ambiente sadio.

Pode-se concluir, nesta subseção, que o Brasil, além de firmar vários acordos internacionais, possui um forte aparato jurídico de defesa do meio ambiente, com responsabilidade objetiva do agente que degradá-lo, baseado na teoria do risco. Todo esse avanço não é suficiente para chegar ao desenvolvimento sustentável. De igual modo, a execução da legislação não é eficiente, pois não alcança os resultados desejados, além do que as sanções administrativas não são eficazes para diminuir a degradação ambiental e as ações ajuizadas estão aquém das multas aplicadas.

Nesse sentido, a constatação quanto à ineficiência na aplicação da legislação ambiental brasileira parece ser também o entendimento de Oliveira (2019). Para a autora:

(...) é inquestionável a atenção voltada para a questão ambiental atualmente. Tal perspectiva se torna a cada dia prioritária diante dos problemas a ela relacionados, requerendo da sociedade civil, de empresas e do Estado um esforço que demanda ações efetivas em prol da qualidade de vida do sistema ambiental. No Brasil, possuímos uma das legislações ambientais mais rígidas, demandando a atenção da gestão pública, mas que não correspondem necessariamente a mudanças de comportamento ou de valores, na esfera privada, onde cidadãos subestimam a questão. (OLIVEIRA, 2019, p. 179).

Para se chegar a ter a sustentabilidade desejada, a defesa do meio ambiente tem que ser coletiva, congregando órgãos públicos, iniciativa privada e cidadãos, em um só propósito. Por sua vez, o governo precisa ser determinado e demonstrar objetivamente iniciativas no intuito de chegar a um nível maior de comprometimento com o meio ambiente. O Brasil precisa de metas claras e bem definidas e a defesa ambiental tem que estar contemplada nos orçamentos de cada ente federado: União, Estados e Municípios.

Além do mais, a sociedade tem que fazer a sua parte e exigir o cumprimento das normas por meio da tutela jurídica preventiva e processual do meio ambiente. Neste contexto, é

fundamental a integração dos órgãos públicos e o fortalecimento das instituições ambientais, com autonomia para desempenharem a missão para a qual foram criadas, sem interferências políticas eleitoreiras, com recursos financeiros e um efetivo de recursos humanos qualificados. Só assim será possível alcançar os objetivos do art. 225 da Constituição Federal de 1988, que prega o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, preservado para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 1988, n. p.).

Quando se fala que a sociedade deve fazer a sua parte, entende-se que deve haver uma mudança de comportamento e de cultura em prol da cidadania ambiental. De acordo com Oliveira (2019):

(...) o conceito de cidadania ambiental é compreendido por uma complexa associação de direitos e deveres com incumbências sociais não limitadas apenas ao papel do Estado-Nação, mas refletido, em seu sentido mais amplo, em uma concepção de direito e dever que cada pessoa possui no fito de usufruir de um ambiente saudável. (OLIVEIRA, 2019, p. 179).

A autora ressalta, ainda, outra característica da cidadania ambiental, o reconhecimento de que direitos e responsabilidades transcendem as fronteiras nacionais, assumindo, assim, um caráter tanto internacional quanto intergeracional.

Neste sentido, o exercício da cidadania ambiental se configura como direito e obrigação de todos os cidadãos em relação às condições que possibilitem ao ser humano atuar na defesa da vida, bem como sua participação para a promoção do equilíbrio ambiental do planeta. O dever do cidadão ambiental é, portanto, viver de forma sustentável para que outros possam viver bem (DOBSON 2021).

Segundo Dallari (1998, p. 14), “a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo”. Ao passo que compreendemos que a cidadania ambiental intenta uma democracia participativa, ou seja, a contribuição direta dos cidadãos nas tomadas de decisão, na promoção significativa de conquistas sociais e nas transformações do interesse coletivo. Assim, a cidadania ambiental extrapola o simples cumprimento das obrigações de votar, pagar impostos, dentre outras obrigações, emergindo, no lugar disso, uma cidadania pautada numa democracia representativa.

Nestes termos, a cidadania ambiental conclama um tipo de cidadania referente não apenas à atuação do cidadão na tomada de decisão e proposição de políticas públicas. Vai além disso, emerge da perspectiva privada para o coletivo, compreendendo que o ser humano, assim que nasce, é inserido num sistema ambiental que, para ser saudável, requer direitos e deveres, uma atuação com responsabilidade sobre o ambiente, que o incumbe de compromissos frente ao exercício como cidadão ambiental (OLIVEIRA, 2019).

Assim, construir cidadania é construir novas relações e consciências. A cidadania ambiental não é algo que se aprende em leituras, apenas ouvindo outras pessoas falando do assunto, mas com a convivência, na vida social e pública, exercitada através das relações que estabelecemos com os outros, com a coisa pública e com o próprio meio ambiente.

Dessa forma, a cidadania ambiental deve passar por temáticas como o respeito coletivo pelo meio ambiente equilibrado, a solidariedade, a democracia, os direitos humanos, a ecologia e a ética. Logo, a cidadania ambiental não é um exercício que termina, pelo contrário, sempre estaremos buscando, descobrindo, criando e tomando consciência dos nossos deveres e obrigações para com a defesa do meio ambiente.

Para Aversari (2015) apesar do vasto arcabouço jurídico, tanto estadual quanto federal no que se refere à proteção ambiental, há um grande déficit na execução das leis:

Infelizmente, a legislação penal ambiental no Brasil apesar de ser uma das mais complexas do mundo, pelo que percebemos tem apenas uma função simbólica, pois o processo de destruição do meio ambiente em suas várias espécies continua de forma acelerada e descontrolada sem que o homem perceba o que está fazendo para sua própria destruição. O número elevado de autos de infração aplicados pelos órgãos de fiscalização do meio ambiente demonstra, entre outras coisas, que a aplicação da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1988) ainda é pouco eficaz. (AVERSARI. 2015, p. 09).

Desse modo, percebe-se que, para o supracitado autor, a legislação é ineficaz, porque não consegue inibir o infrator para que ele deixe de praticar abusos ao meio ambiente. Quando a lei não pune o que impera é a sensação de impunidade e a sanção não atinge o seu objetivo, qual seja, obstar a prática delituosa.

Schmitt (2015) concebe que, mesmo com o aumento dos esforços para proteger a floresta amazônica, explícitos no aumento dos autos de infração emitidos e no montante das sanções pecuniárias, os resultados têm indicado baixa eficácia da aplicação da lei.

Para Pessoa Filho (2019), o aumento no número de autos de infração demonstra que houve um aumento nas agressões à natureza e impotência do Estado em punir, visto que apenas a autuação não chega a inibir. Sendo o objetivo do trabalho do IBAMA a dissuasão, ou seja, fazer com que o indivíduo tema a punição e, assim, não pratique infrações, sendo constatada a frequente inadimplência, temos um cenário de caos ambiental, o que prejudica a sustentabilidade econômica dos produtos da floresta amazônica.

Nesta subseção, constatou-se que o ambiente tem, assegurada, por lei, a respectiva proteção da qual necessita para a sua sustentabilidade, no entanto, a premissa não condiz com a realidade constatada neste estudo.

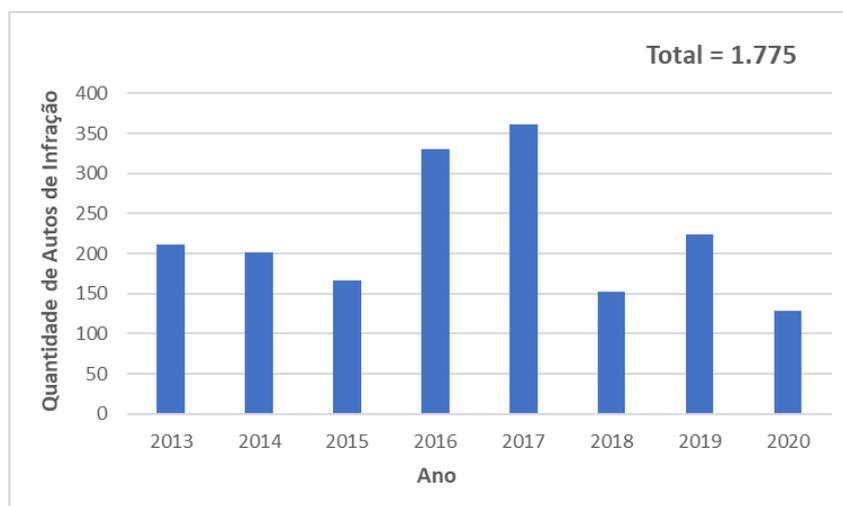
### 3.2 PRESCRIÇÃO: INEFICIÊNCIA E AUSÊNCIA DE GOVERNANÇA NO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL NO ESTADO DO ACRE

Para analisarmos a eficiência do processo sancionador ambiental, verificamos os procedimentos administrativos do IBAMA do estado do Acre na cobrança de multas ambientais oriundas de crimes contra a flora (Lei N. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998). Para tanto, foram levantados os seguintes questionamentos: (a) a tramitação dos processos dos autos de infração lavrados pelo IBAMA-AC é eficiente? (b) as condições da autarquia favorecem a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas? (c) os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental são eficazes?

O princípio da eficiência determina ao agente público a persuasão do bem comum e o empenho em obter o melhor resultado com a melhor relação custo-benefício. Espera-se que toda a administração pública atente para a boa administração, tornando o aparelho estatal menos burocrático, imparcial, transparente, eficaz e sempre em busca da qualidade. Assim, visando analisar a eficiência administrativa do IBAMA/AC no trato dos processos resultantes de infrações contra a flora, foram pesquisados: (1) a quantidade de autos de infração; (2) o tempo de julgamento das multas; (3) a imparcialidade da autoridade julgadora; (4) a prescrição dos autos e; (5) a governança da Instituição.

Inicialmente, levantou-se o número de autos de infração lavrados pelo IBAMA/AC e julgados no período de 2013 a 2020 (Figura 09). Durante este período, foi identificada a autuação de 1.775 infrações, que resultaram em processos administrativos denominados de processos sancionadores ambientais.

**Figura 09** - Evolução no número de autos de infração lavrados na Superintendência do IBAMA no Estado do Acre no período de 2013 – 2020



**Fonte:** IBAMA, 2022. Sistematizado pelo autor.

No trabalho de campo, identificou-se que os processos administrativos do IBAMA/AC, do período de 2013 a 2017, foram analisados pela Controladoria Geral da União – CGU e os resultados publicados no Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do IBAMA (2019).

Diante desta constatação, foram analisados, a partir do Relatório, aspectos da governança, prescrição e desempenho do princípio da eficiência no serviço público e dos agentes públicos, especificamente no que diz respeito aos procedimentos administrativos relacionados à instrução e julgamento das infrações decorrentes de condutas e atividades lesivas à flora. É importante ressaltar que a análise foi feita sob a ótica dos princípios do Direito Administrativo, com destaque ao princípio da eficiência.

Cabe mencionar que, inicialmente, o corte temporal para realizar o trabalho era o período compreendido entre os anos de 2013 e 2017. A escolha desse recorte temporal se deve ao fato de que a Instrução Normativa N. 10/2012, que regulamenta os procedimentos para apuração de infrações ambientais no âmbito do IBAMA, entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2013 e, assim, seria um fator complicador avaliar processos com dois ou mais procedimentos de instrução e julgamentos diferentes.

Entretanto, com a pandemia provocada pelo Coronavírus, a coleta de dados atrasou e, em 2019, o governo publicou o Decreto N. 9.760, de 11 de abril de 2019, que só foi regulamentado em 2021. Esse novo Decreto alterou o Decreto N. 6.514, de 22 de julho 2008, e instituiu os chamados "núcleos de conciliação" para avaliar multas do IBAMA e do ICMBio, criando uma nova fase no processo sancionador ambiental. Desta forma, optamos por ampliar a pesquisa e acrescentamos o período de 2018 a 2020, ficando o recorte temporal total da pesquisa o período compreendido entre 2013 e 2020.

### **3.2.1 Princípio da eficiência**

O Direito Administrativo obedece a certos princípios, alguns dos quais inerentes a todos os ramos do direito (penal, civil, constitucional) e outros princípios típicos desta ciência. Assim, por não possuir um sistema jurídico escrito, o Direito Administrativo adota esses princípios como seu fundamento.

Neste sentido, o princípio da eficiência é um dos princípios norteadores da administração pública, vinculado aos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da

segurança jurídica e do interesse público, tendo sido incorporado no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa na Constituição Federal, com a promulgação da Emenda Constitucional N. 19, de 4 de junho de 1998, alterando o art. 37.

Esse princípio merece bastante atenção por se tratar de um importante instrumento para que se possa exigir a qualidade dos produtos e serviços oriundos do Estado, desempenhados pelos agentes públicos. A esse respeito, o jurista Meirelles (2002) definiu o princípio da eficiência como o que impõe a todos os funcionários públicos a obrigação de desempenharem suas funções com presteza, qualidade e responsabilidade, sendo este o princípio mais moderno da função administrativa, o qual deve não apenas ser exercido legalmente, mas também gerar resultados positivos para o serviço público, satisfazendo as necessidades da comunidade e de seus membros. Para o jurista, o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração.

Para Di Pietro (2002):

o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2002, p. 83).

Desta forma, quando se trata de serviço público, não basta que o Estado atue sobre o prisma da legalidade, faz-se necessária uma melhor atuação do agente público e uma melhor organização e estruturação por parte da administração pública, com o objetivo de produzir resultados positivos e satisfatórios em relação às necessidades da sociedade.

Di Pietro (2002, p. 83) acrescenta que “a eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito”.

O princípio da legalidade está fundamentado no artigo 5º, II, 37, 84, IV, da Constituição Federal e representa a subordinação da administração pública à vontade popular, ou seja, o exercício da função administrativa não pode ser exercido de acordo com a vontade da administração ou de seus agentes públicos, ao contrário, a administração pública tem que praticar as condutas autorizadas em lei.

Sendo assim, é importante destacar que o princípio da eficiência deve estar submetido ao princípio da legalidade, pois nunca se poderá justificar a atuação administrativa contrária ao ordenamento jurídico, por mais eficiente que seja, uma vez que ambos os princípios devem atuar de maneira conjunta e não sobrepostas.

Dito isto, cabe destacar que o princípio da eficiência não abrange apenas o servidor público, mas também a administração pública, que deve atentar para uma boa administração, tornando o aparelho estatal menos burocrático e mais atualizado aos padrões modernos, porém sem prejuízo à sociedade. Na administração pública, a eficiência passou a ser fundamental, de acordo com o parágrafo terceiro do art. 37 da CF, incluído pela Emenda 19, que dispõe:

a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e indireta, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art.º 5.º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1988, n. p.).

Com o princípio da eficiência introduzido na Constituição Federal, passa a ser um direito do cidadão questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por entes terceirizados. Diante do referido princípio, o que a sociedade espera do Estado é uma maior qualidade e eficiência dos serviços públicos a fim de tornar a convivência entre a administração pública e administrados harmoniosa e satisfatória. Destarte, a finalidade precípua do Estado é a satisfação do bem comum.

A avaliação da gestão do Processo Sancionador Ambiental do IBAMA e a ocorrência de prescrição das multas administrativas, neste trabalho, iniciou com os seguintes questionamentos: (a) o processamento dos autos de infração lavrados pelo IBAMA é eficiente? (b) as condições institucionais favorecem a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas? (c) os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental são eficazes?

Para responder estes questionamentos, foi analisada cada etapa do processo sancionador e seus atos. Porém, antes de analisar as etapas, é importante entendermos o que é o processo administrativo.

### **3.2.2 Processo administrativo**

O processo administrativo é a sequência de atividades da administração ligadas entre si, que objetiva alcançar determinado efeito final previsto em lei. É a forma como a Administração Pública toma suas decisões, seja por iniciativa de um particular, seja por iniciativa própria.

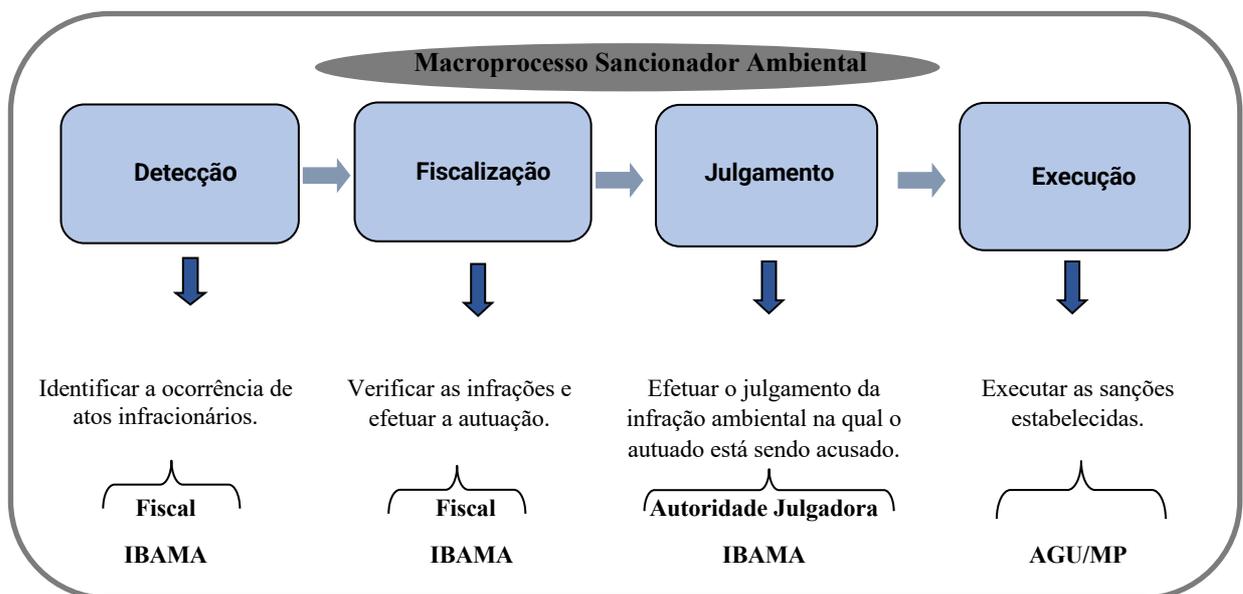
No Brasil, a Lei N. 9.784, de 1999, trata das diretrizes gerais do procedimento administrativo e se aplica a todos os entes da Administração Pública direta e indireta, na esfera federal. Porém, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reconhecido a aplicação desta lei federal para entes estaduais e municipais que ainda não aprovaram leis próprias.

Vale ressaltar que a Constituição de 1988 trouxe um novo *status* para o processo administrativo no sistema jurídico brasileiro: a inclusão dos incisos LIV e LV ao art. 5º da Constituição Federal. Essa inclusão foi um verdadeiro marco, pois se assegurou, por intermédio desses dispositivos, a observância obrigatória dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo. Pode-se dizer que o processo administrativo é uma garantia constitucional em relação à administração pública em um estado democrático de direito.

Como mencionado anteriormente, o processo administrativo, no âmbito dos órgãos ambientais, é chamado de Processo Administrativo Ambiental Sancionador, que visa apurar as infrações que degradam o meio ambiente. O procedimento para apuração das infrações ambientais no processo administrativo sancionador, no âmbito do IBAMA, pode ser organizado em quatro fases ou macroprocessos: detecção, fiscalização, julgamento e execução das sanções (Figura 10).

O macroprocesso sancionador ambiental tem como objetivo estratégico a ampliação da efetividade do controle ambiental, promovendo estratégias de controle e fiscalização ambiental que propiciem a dissuasão dos ilícitos e a efetividade recuperação do dano ambiental.

**Figura 10** - Etapas do macroprocesso sancionador ambiental



**Fonte:** Elaborado neste estudo, 2022.

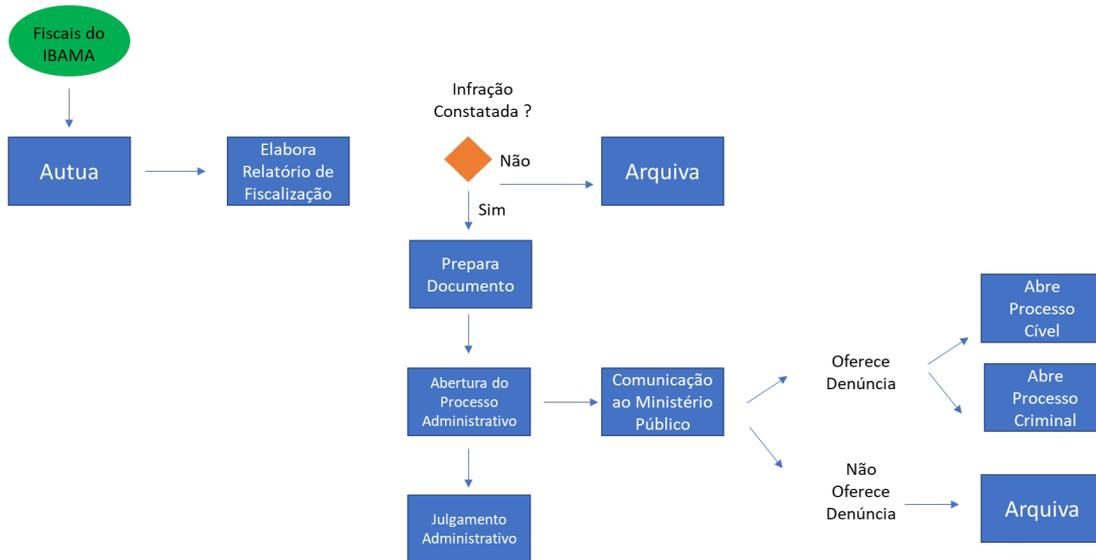
A **Fase de Detecção** é a fase do processo sancionador que consiste em identificar a ocorrência de atos infracionários. Existem diversas formas e instrumentos para se identificar as infrações, como monitoramento, denúncias, investigações administrativas, atividades de inteligência, sistemas informatizados e outros.

A **Fase de Fiscalização** é a fase do processo sancionador para verificar as infrações e efetuar a autuação. Quando constatada alguma irregularidade ambiental que caracteriza infração, é lavrado um auto de infração pela autoridade de fiscalização competente. O auto de infração, por sua vez, é um comunicado ao infrator de que ele será processado pelo Estado por descumprir uma norma ambiental, representando, dessa forma, o exercício do poder de polícia do Estado. No Auto de Infração, lavrado pelo agente ambiental, deve constar o enquadramento da infração ambiental, sua descrição, fundamento legal, indicação das sanções, qualificação do autuado e demais informações necessárias ao pleno desenvolvimento do processo administrativo sancionador para apuração de infração ambiental.

Nessa fase, é realizada a intervenção para cessar ou mitigar o dano ambiental, adotando medidas cautelares e orientativas, como embargo, suspensão de atividade, apreensão de bens, produtos e subprodutos envolvidos nas infrações ambientais, destruição de algum produto ou objeto que esteja dando continuidade ao dano e a notificação ao administrado para adotar outras medidas de sua responsabilidade.

Em seguida, o agente ambiental solidifica as informações sobre a infração, as circunstâncias em que foram cometidas, com laudos técnicos, fotografias e documentos que possam instruir o processo administrativo sancionador e fazer a comunicação do crime ao Ministério Público. Quando o crime é federal, o processo é encaminhado ao Ministério Público Federal - MPF, caso contrário, vai para o Ministério Público do Estadual – MPE, os quais deverão oferecer a denúncia do crime, nas esferas civil e penal, de acordo com o fluxo a seguir (Figura 11).

**Figura 11** - Fluxo da Autuação de Delitos Ambientais no Instituto de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA



**Fonte:** Elaborado neste estudo, 2022.

Ainda nessa fase, será verificado se o infrator já cometeu outros delitos ambientais. De acordo com o Decreto N. 6.514/2008, art. 11, ao cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período de cinco anos, contados da lavratura de auto de infração anterior, devidamente confirmado, será aplicada multa em triplo, no caso de cometimento da mesma infração, ou, em dobro, no caso de cometimento de infração distinta. Constatada a existência de auto de infração anteriormente confirmado, de acordo com o que determina a lei, a autoridade ambiental deverá agravar a pena e notificar o autuado, no prazo de dez dias, para que se manifeste sobre o agravamento da penalidade.

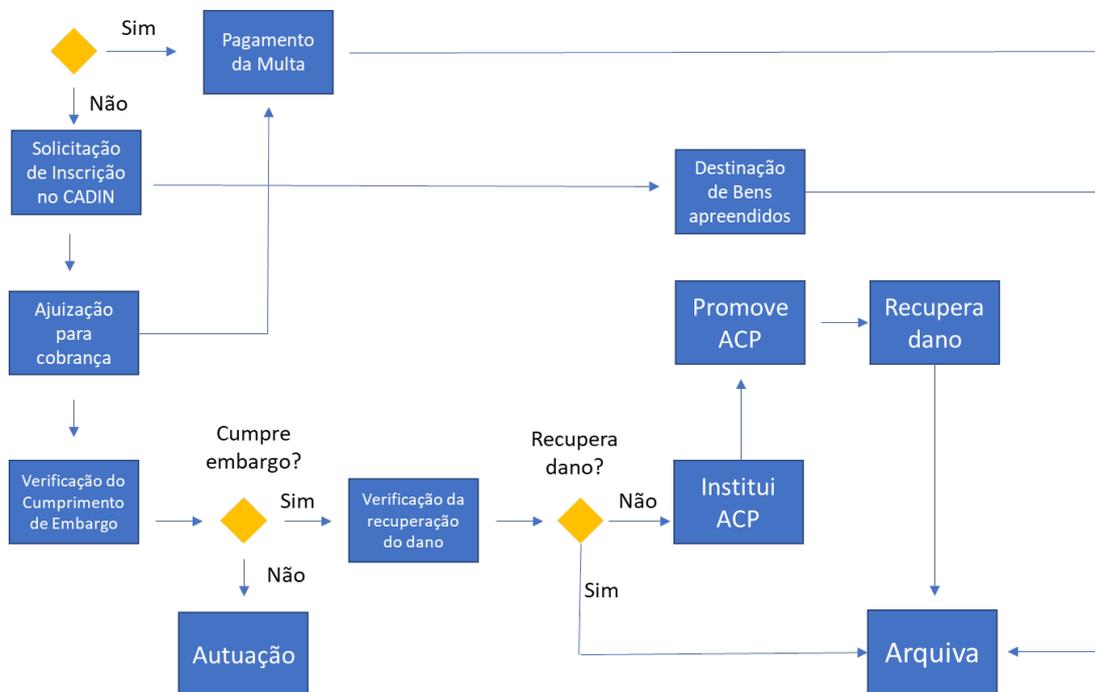
Após concluído o trabalho de verificação, com todos os registros e ciência do autuado, é instaurado um processo administrativo onde constarão todas as informações e documentos necessários para análise. O autuado, após tomar ciência da autuação, terá um prazo de 20 (vinte) dias para apresentar argumentos e provas para contrapor o ato do agente de fiscalização. A partir daí, dá-se início à fase de julgamento do processo administrativo ambiental.

Na **Fase de Julgamento**, por seu turno, a autoridade julgadora, de posse do auto de infração, dos documentos de instrução e das alegações do autuado, todos consignados num processo administrativo, efetua o julgamento da infração ambiental da qual o autuado está sendo acusado. Para isso, compete à autoridade julgadora realizar a análise das informações que descrevem e registram os fatos e decidir pela manutenção ou não da autuação. Na fase de julgamento, poderá haver mais de uma instância, caso o autuado apele sobre a decisão.

Após cumpridos todos os ritos de julgamento, quando é proferida a decisão definitiva, seja de primeira ou segunda instância, o processo administrativo sancionador é considerado transitado em julgado. Inicia-se a fase de execução da multa.

Na **Fase de Execução da Multa**, havendo a decisão pela manutenção da autuação, cabe à administração executar as sanções estabelecidas, dentre elas, o pagamento da multa, a manutenção do embargo, a destinação de bens apreendidos e a recuperação do dano ambiental, entre outras, conforme o caso (Figura 12).

**Figura 12** - Fluxo da fase de execução das sanções do Processo Sancionador Ambiental



**Fonte:** Elaborado neste estudo, 2022.

Nessa fase, existe a dificuldade de fazer com que o infrator pague a multa. Quando ocorre a inadimplência, a administração inscreve o devedor no CADIN e busca obter o pagamento da multa por meio de ações judiciais que se delongam nos tribunais.

As etapas do processo sancionador ambiental são interdependentes, funcionando de modo sistêmico. O sucesso de uma fase influencia diretamente no sucesso da fase seguinte e, se não houver execução das transgressões detectadas no início, ou se não forem autuados ou julgados, a lógica coercitiva é fadada ao fracasso.

### **3.2.3 Tramitação do Processo Administrativo Sancionador Ambiental no IBAMA: Cenário nacional e no estado do Acre**

Como mencionado anteriormente, a conduta dos processos administrativos deve observar os princípios constitucionais da eficiência (CF, art. 37) e da razoável duração do processo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII). Desta forma, na análise dos processos sancionadores do IBAMA, foram avaliados os aspectos do desempenho das atividades de instrução e julgamento dos autos de infração, no que diz respeito ao tempo de duração dos processos e à capacidade operacional do IBAMA, para instruir e julgar os processos. Para tanto, sempre questionado se o processamento dos autos de infração lavrados pelo IBAMA é eficiente.

Analisando os resultados registrados no Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, no período de 2013 a 2017, o IBAMA, em todo o território nacional, lavrou um universo de 80 mil autos de infração ambiental, representando uma média anual de, aproximadamente, 16 mil autos de infração e R\$ 3,7 bilhões em multas ambientais (CGU, 2019). No mesmo período, na Superintendência do IBAMA no Acre, foram lavrados 536 autos de infração, correspondendo a R\$ 52.572.910,30 (cinquenta e dois milhões, quinhentos e setenta e dois mil, novecentos e dez reais e trinta centavos) em multas.

No levantamento realizado no IBAMA/AC, para verificar o número de autos entre 2013 a 2020, foram identificados 1.773 autos de infração, resultando em um montante de R\$ 201 milhões em multas, com apenas um servidor para julgar.

Segundo o Relatório da CGU, supramencionado, considerando as superintendências do IBAMA em todo o país, o tempo médio de julgamento dos autos de infração no processo sancionador ambiental, em primeira instância, foi de 3,7 anos e, para o trânsito em julgado administrativo, que engloba também os eventuais julgamentos em segunda instância, a duração dos processos até sua conclusão foi, em média, 5,2 anos.

Para a CGU (2019), embora não se tenha referência objetiva sobre qual o tempo razoável para o julgamento das infrações ambientais, esses números indicam a necessidade de avaliação da tramitação do processo sancionador ambiental, sob a perspectiva do seu desempenho quanto ao tempo de instrução e julgamento. Além disso, mereceu atenção o fato de que 26% dos autos de infração chegaram a aguardar mais de cinco anos da data de lavratura até seu julgamento, sendo expressivo o número de decisões que ocorreram após mais de seis anos do cometimento da infração: 15% do total de autos que foram julgados (CGU, 2019).

Esse tempo é demasiadamente elevado, pois a própria legislação estabelece o prazo de 30 (trinta) dias para julgar o auto de infração, apresentada ou não a defesa ou impugnação (BRASIL, 1998). Considerando os dados apresentados pela CGU, temos um tempo médio de 62,4 meses, frente a um mês de prazo estabelecido pela legislação pertinente. Ainda neste cenário, se considerarmos a lei da prescrição processual, que estabelece o prazo de 5 (cinco) anos para o estado perder o direito de cobrar, a maioria dos processos prescreveriam.

Além da demonstração da ineficácia na captação dos recursos financeiros, pois o estado não recebe as multas devidas por prescrição, o Relatório da CGU aponta que a falta de celeridade na conclusão dos processos pode implicar o aumento da percepção de impunidade, trazendo prejuízo à eficácia e efetividade das ações fiscalizatórias e ao seu poder dissuasório. Além disso, fomenta o desestímulo ao pagamento da multa, em razão da ineficácia na sua cobrança, o aumento do risco de prescrição do processo e, ainda, a elevação dos custos administrativos, em virtude da necessidade de manterem-se processos tramitando no órgão por longos períodos (CGU, 2019).

Considerando a distribuição dos autos de infração pelo local de cometimento do ilícito, os estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia e Amazonas possuem significativa relevância em termos quantitativos e de valores oriundos de autos de infração (AI). Juntos, os quatro estados detêm 35% do total de AI lavrados e 73% do montante do valor das multas aplicadas. Vale ressaltar que a maioria das infrações estão relacionadas a crimes contra a flora, como desmatamento, e, conseqüentemente, 71% do montante total das multas aplicadas são resultantes de crimes contra flora.

Esta situação evidencia que esse tipo de ilícito possui maior grau de lesividade ao meio ambiente, uma vez que o valor da multa está associado à dimensão da infração. Verifica-se, desta maneira, a grande representatividade ao desmatamento na Amazônia no contexto geral de ilícitos ambientais, com os Estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia tendo grande relevância nos quantitativos (CGU, 2019).

Nos levantamentos realizados na Superintendência do IBAMA/AC, os crimes contra a flora representam 92,5% das multas aplicadas naquele estado (IBAMA/AC - SICAFI, 2022) (Tabela 02).

**Tabela 02** - Multas aplicadas a partir de Autos de Infração lavrados pelo IBAMA/AC no estado do Acre no período de 01/01/2013 a 31/12/2020

<b>INFRAÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>VALOR (R\$)</b>	<b>%</b>
<b>Flora</b>	<b>1.410</b>	<b>185.797.007,67</b>	<b>92,5</b>
Fauna	159	6.518.825,00	3,2
OGM e Biopirataria	3	64.500,00	0,03
Outras	38	3.228.460,00	1,6
Pesca	15	579.312,00	0,3
Unidades de Conservação	10	1.869.580,00	0,93
Cadastro Técnico Federa	125	2.715.650,00	1,35
Controle Ambiental	13	190.900,00	0,09
<b>TOTAL</b>	<b>1.773</b>	<b>200.964.234,67</b>	<b>100</b>

OBS: OGM = Organismos Geneticamente Modificados.

Fonte: IBAMA-AC, 2022. Sistematizado pelo autor.

É importante mencionar que as infrações em Unidade de Conservação representam apenas 0,93%, mas isso não é real e se explica porque, em 2007, foi criado um novo Instituto para gerir as Unidades de Conservação federais, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A partir de sua criação, a fiscalização e o monitoramento das áreas protegidas passaram para o novo órgão ambiental, assim, as multas por infrações nessas Unidades estão sendo aplicadas pelo ICMBio.

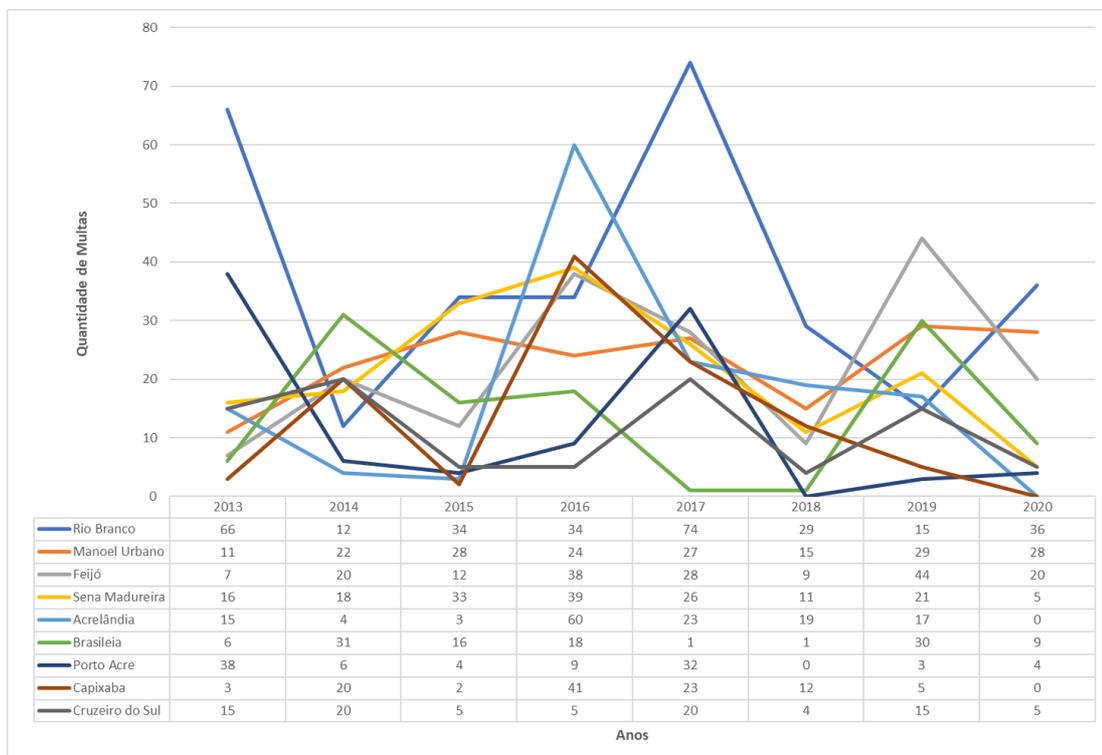
Analisando o local de cometimento das infrações, verifica-se que elas ocorrem em todas as regiões do estado do Acre. Os municípios próximos da capital e de fácil acesso apresentam os maiores números de multas (Figura 13). Isso provavelmente se deve ao processo de fiscalização que ocorre apenas em momentos de Operações de Fiscalização do IBAMA/AC naqueles municípios. Somente Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Brasileia possuem escritório do IBAMA na localidade.

Oliveira (2019) também adverte que as atividades de fiscalização, apesar de serem fundamentais para a conservação e a preservação ambiental, não espelham eficácia e eficiência devido à falta de infraestrutura dos órgãos competentes e à extensão geográfica dos estados. Assim, a quantidade de infrações cometidas é vasta, no entanto, a apuração é bastante reduzida.

Em uma análise mais detalhada, observa-se que o número de autos de infração nos municípios não tem uma constância durante os anos estudados, apresentando picos, e essa flutuação reforça a tese anterior de que o IBAMA lavra a maioria das multas quando realiza as operações de fiscalização.

Esse cenário é bem evidente se tomamos como exemplo o Município de Acrelândia, que, em 2013, apresenta um pico, enquanto, em 2014 e 2015, uma constância, e, em 2016, um novo pico. Quando analisamos o município de Feijó, verificamos o mesmo cenário, visto que apresenta, no período de 2013 a 2017, um número pequeno de multas, enquanto em 2018 zera essas ocorrências e, em 2019, apresenta um pico com um número bem maior de multas em relação aos anos anteriores (Figura 13).

**Figura 13** - Número de multas resultantes de Autos de Infração do IBAMA/AC nos municípios do estado do Acre com maior número de multas no período de 2013 a 2020



**Fonte:** IBAMA/AC, 2022. Sistematizado pelo autor.

O mesmo cenário também é identificado nos municípios mais distantes da capital, de difícil acesso, onde as multas são lavradas nos períodos de operações de fiscalização nas regiões de jurisdição de cada município (Figura 14). No município do Jordão, por exemplo, um dos mais distantes de Rio Branco<sup>5</sup>, só foram identificadas multas no ano de 2018. Outro município que merece ser destacado é Santa Rosa do Purus<sup>6</sup>, onde não foi aplicada nenhuma multa no

<sup>5</sup> Distância em linha reta: 450.85 km; Distância por estradas: 642 Km. <https://www.distanciaentrecidades.com.br/distancia-de-rio-branco-ac-brazil-ate-jordao-acre-ac>. Acesso em: 17 mai. 2022. Apesar de o site informar a existência de mobilidade por estrada, cabe ressaltar que a estrada é até o município de Feijó e a partir daí até o Jordão o transporte será por meio fluvial.

<sup>6</sup> Distância em linha reta: 300.46 km; Distância por estradas: 321 km. <http://www.distanciasentrecidades.com/distancia-santa-rosa-do-purus-a-rio-branco-acre>. Acesso em: 17 mai.

período estudado, demonstrando que não foi realizada operação de fiscalização na região do Purus, no período de 2013 a 2020.

Essa não ocorrência de operação pode ser justificada pela dificuldade de acesso aos municípios daquela região, que torna os custos operacionais com logística de mobilidade até os municípios muito altos. Somente para ilustrar esta questão, consideremos que o deslocamento mais rápido da sede da Superintendência do IBAMA/AC até o município do Jordão ou Santa Rosa do Purus só é possível por meio de avião de pequeno porte, pois aquela região não é atendida com voos regulares.

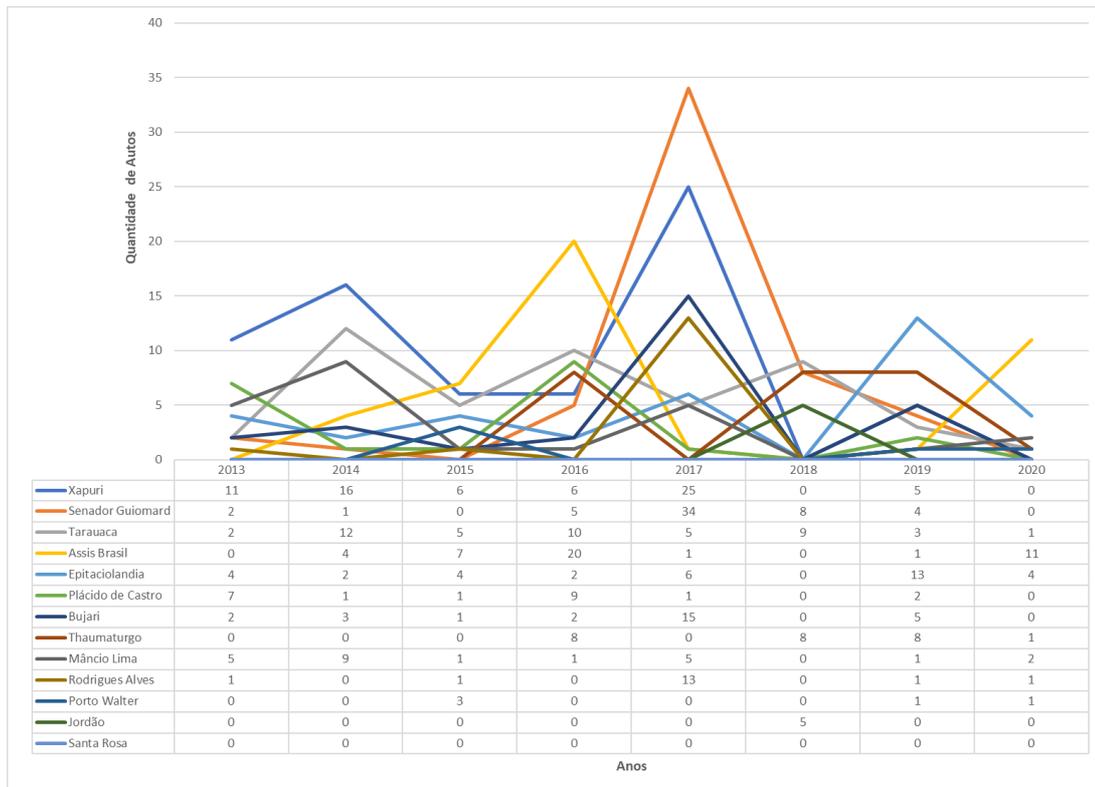
Outra forma de acesso a esses municípios é por meio de barcos regionais, porém os custos com barqueiros e aluguel da embarcação variam a depender do nível da água e da variação no tempo de deslocamento nas distintas fases sazonais. No período de seca, é muito difícil o acesso a essas localidades, porquanto a movimentação é demorada e requer mais combustível, onerando em muito a viagem.

Esse cenário dificulta a presença constante do IBAMA nos municípios de difícil acesso e, segundo relatos de técnicos do órgão, as multas ambientais são aplicadas somente quando ele realiza operações de fiscalização aleatórias e pontuais. Isso nos leva a crer que, se a fiscalização fosse contínua, o número de infrações ambientais poderia ser bem maior. Isso não ocorre, como já citado anteriormente, pela falta de estrutura, recursos humanos e baixa provisão orçamentária e financeira para aquela instituição.

---

2022. Apesar de o *site* informar a existência de mobilidade por estrada, cabe ressaltar que a estrada é até o município de Manuel Urbano e a partir daí até Santa Rosa do Purus o transporte será por meio fluvial.

**Figura 14** - Número de multas resultantes de Autos de Infração do IBAMA nos municípios do estado do Acre que registraram o menor número de multas ambientais aplicadas no período de 2013 a 2020



**Fonte:** IBAMA/AC, 2022. Sistematizado pelo autor.

Ao aplicar uma multa administrativa ambiental, o objetivo do IBAMA é produzir a dissuasão, que consiste no temor de punição decorrente do exercício da fiscalização ambiental (poder de polícia), por violar uma regra ambiental. Esse efeito busca repercutir, no indivíduo que praticou a infração ambiental, que não volte a ter a mesma conduta, mas também busca repercutir em outros indivíduos que podem ter condutas análogas, visto que estariam sujeitos às mesmas punições. Assim, a dissuasão é uma força que busca se contrapor à motivação da prática de um ilícito e se constitui no principal indicador de resultado da atividade de fiscalização ambiental.

No período em que o IBAMA provavelmente realiza uma operação de fiscalização, ocorre um aumento no número de multas. Nos locais onde aparentemente essas operações de fiscalização não são realizadas, entretanto, ocorre uma diminuição no número de multas. Esse declínio pode levar à interpretação de que as multas aplicadas durante a operação produzem a dissuasão e a mudança no comportamento dos infratores, no sentido de temerem as sanções aplicadas (Figuras 13 e 14). A questão deve, todavia, ser contemplada por outra perspectiva.

Na realidade, quando a fiscalização é realizada depois de um período sem fiscalização, a quantidade de infrações se acumula e o IBAMA só lavra os autos de infração na próxima

operação, levando ao aumento no número de multas aplicadas nos anos seguintes, em relação àqueles em que não houve fiscalização, ou seja, aparentemente, nos anos sem fiscalização, não há infrações, o que dá uma falsa sensação de eficácia das sanções aplicadas anteriormente, produzindo um aparente resultado esperado: a diminuição das infrações por dissuasão.

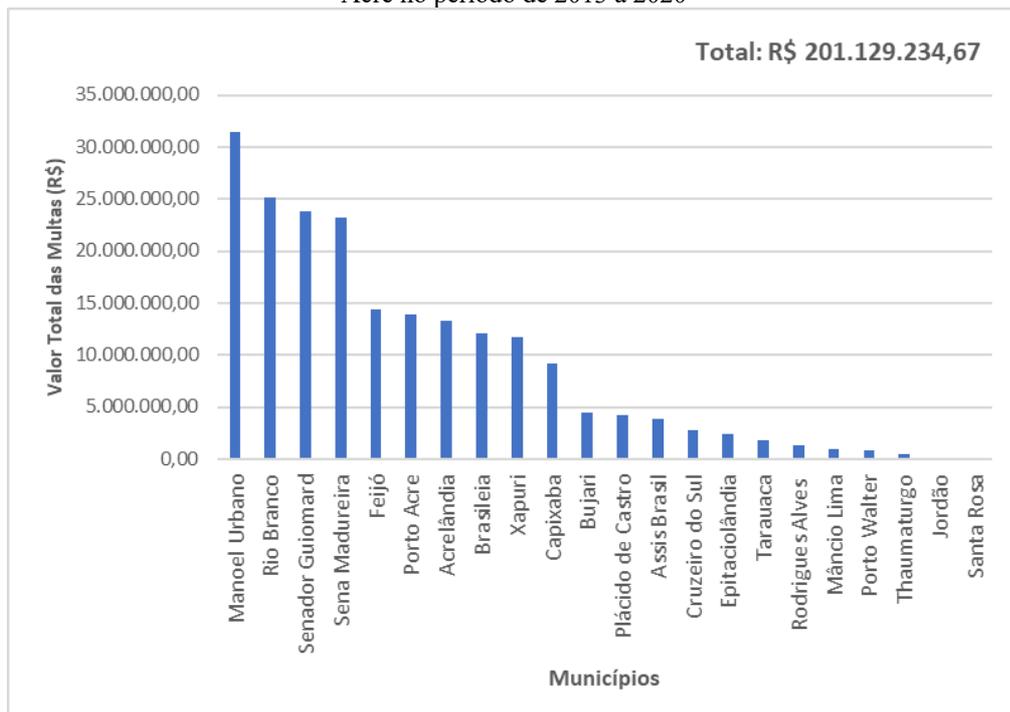
Schmitt (2015), analisando o poder coercitivo administrativo do Estado, exercido por meio da atividade de fiscalização ambiental federal na Amazônia, revelou que o Estado não consegue promover a dissuasão necessária para evitar que tais ilícitos ambientais ocorram, pois o efeito dissuasório promovido pela fiscalização ambiental não é elevado o suficiente para influenciar a mudança plena de comportamento e impedir que o desmatamento ilegal ocorra.

Para Schmitt (2015):

(...) a efetividade da fiscalização ambiental depende do pleno funcionamento das diversas etapas que a compõe. Assim, é necessário ser capaz de identificar as infrações ambientais, autuar essas infrações para iniciar a pretensão punitiva, instruir com qualidade o processo, julgar com celeridade e fazer com que todas as sanções sejam cumpridas, inclusive fazer com que o dano ambiental seja reparado, para que a sociedade não tenha a percepção de impunidade, ou seja, “crime sem castigo”. (SCHMITT, 2015, p. 175).

Quando analisamos os valores das multas aplicadas em reais, observa-se que os municípios de Manoel Urbano, Rio Branco, Senador Guiomard e Sena Madureira apresentam os maiores valores (Figura 15).

**Figura 15** - Valor total (R\$) das multas resultantes de Autos de Infração do IBAMA por município do estado do Acre no período de 2013 a 2020



Fonte: IBAMA/AC, 2022. Sistematizado pelo autor.

Esses municípios, juntos, somam mais de 50% das multas, porém o que chama a atenção é o fato de Manoel Urbano, sendo um município de apenas 9.700 habitantes, concentrar 15,6% do montante das multas aplicadas em todo o estado do Acre, no período de 2013 a 2020 (Tabela 03).

**Tabela 03** - Percentual do Valor (R\$) Total das Multas Resultantes de Autos de Infração do IBAMA por Município do Estado do Acre no período de 2013 – 2020

MUNICÍPIOS	%
Manoel Urbano	15,6
Rio Branco	12,4
Senador Guiomard	11,8
Sena Madureira	11,6
Feijó	7,2
Porto Acre	6,9
Acrelândia	6,6
Brasileia	6,0
Xapuri	5,8
Capixaba	4,6
Bujari	2,2
Plácido de Castro	2,1
Assis Brasil	1,9
Cruzeiro do Sul	1,4
Epitaciolândia	1,2
Tarauacá	0,9
Rodrigues Alves	0,7
Mâncio Lima	0,5
Porto Walter	0,4
Thaumaturgo	0,1
Jordao	0,0
Santa Rosa	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

51,4 %

Fonte: IBAMA-AC, 2022. Sistematizado pelo autor.

Uma das explicações para esse cenário pode ser a concentração de grandes fazendas nessa região e uma das áreas do estado em que foram criadas Florestas Federais e Estaduais de Produção (SNUC, 2000), para a exploração de madeira, onde está instalada a maior fábrica de beneficiamento de madeira do Acre. Neste contexto, verifica-se a extração de madeira com Documento de Origem Florestal - DOF, maior do que o autorizado e, também, o que se denomina “esquentamento de Licença de Plano de Manejo”, que consiste na falsificação de licenças de metros cúbicos de madeiras exploradas ilicitamente, como supostamente oriundas de áreas de manejo legalizadas.

Quando se compara o valor das multas aplicadas com o PIB dos municípios, verifica-se que os municípios Manoel Urbano e Xapuri, caso os valores retornassem para o local da infração, teriam com as multas um valor significativo, quando comparado aos seus PIBs, sendo 23,33 % e 14,7 %, respectivamente (Tabela 04).

**Tabela 04** - Relação entre o Total de Multas Administrativas Ambientais no período de 2013 a 2020e o Produto Interno Bruto - PIB dos municípios do Estado do Acre, AC no ano de 2019

MUNICÍPIO	TOTAL MULTAS (R\$)	PIB 2019* (R\$)	% EM RELAÇÃO AO PIB
Acrelândia	13.332.061,00	261.339.615,60	5,1
Assis Brasil	3.809.191,00	95.964.812,94	4,0
Brasileia	12.072.442,04	469.427.254,05	2,6
Bujari	4.422.500,00	162.354.838,32	2,7
Capixaba	9.199.758,88	160.352.485,60	5,7
Cruzeiro do Sul	2.742.050,00	1.462.935.408,00	0,2
Epitaciolândia	2.365.835,00	436.218.080,75	0,5
Feijó	14.421.510,30	359.079.860,58	4,0
Jordao	8.196,80	85.568.448,84	0,0
Mâncio Lima	912.700,00	213.069.585,30	0,4
Manoel Urbano	31.475.504,23	134.930.820,96	23,3
Plácido de Castro	4.203.643,00	270.112.843,70	1,6
Porto Acre	13.875.407,00	235.330.555,78	5,9
Porto Walter	846.600,00	123.954.743,72	0,7
Rio Branco	25.093.180,70	9.415.984.331,60	0,3
Rodrigues Alves	1.336.500,00	200.002.703,67	0,7
Santa Rosa	0	555.789.505,92	0,0
Sena Madureira	23.244.311,06	368.021.545,76	6,3
Senador Guiomard	23.794.500,00	496.902.240,80	4,8
Tarauacá	1.844.518,46	280.834.914,36	0,7
Thaumaturgo	473.325,20	204.136.574,16	0,6
Xapuri	11.655.500,00	79.256.472,23	14,7

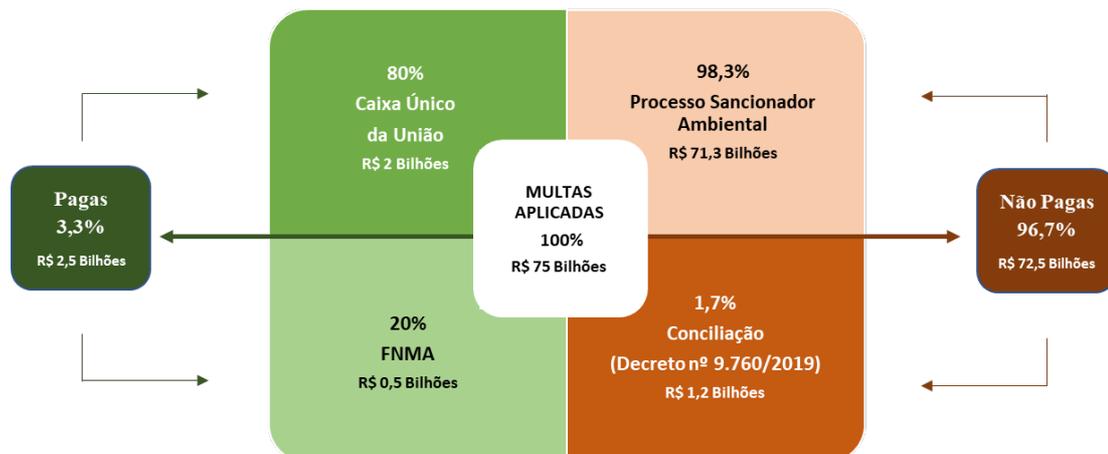
**Fonte:** PIB - IBGE, 2019 e IBAMA, 2022. Sistematizado pelo autor.

Considerando que a legislação não impõe que os valores arrecadados com as multas sejam aplicados no local em que ocorreu a infração, é importante demonstrar como são destinados esses recursos provenientes das multas aplicadas por infrações ambientais. Quando o IBAMA consegue receber os valores das multas, 80% deles vão para o Caixa Único da União e apenas 20% é destinado ao Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA.

Uma vez no Fundo, são financiadas propostas de órgãos governamentais e ONGs relacionadas à proteção ambiental, conforme determina a Lei de Crimes Ambientais (Lei N. 9.605/98) (Figura 16). Se houvesse mudanças na legislação, esses valores poderiam retornar aos municípios onde a infração foi cometida, para financiar ações de conservação ambiental e sustentabilidade. Esses investimentos poderiam financiar projetos de educação ambiental, o monitoramento de áreas de proteção ambiental, a fiscalização, a recuperação de áreas degradadas e, principalmente, o fortalecimento dos órgãos ambientais dos municípios em que as infrações foram cometidas e seus estados.

Um levantamento feito pelo InfoAmazonia (2019), publicado pelo *The Intercept Brasil*, demonstra que, desde janeiro de 1980 até agosto de 2019, foram aplicadas 603,4 mil penalidades, que somam quase R\$ 75 bilhões. Deste total, R\$ 72,5 bilhões são de multas ativas, ou seja, não foram pagas (Figura 16).

**Figura 16** - Modelo de destinação dos recursos arrecadados com as multas aplicadas pelo IBAMA



**Fonte:** Lei de Crimes Ambientais, 1998/ IBAMA/*The Intercept Brasil*, 2021. Elaborado pelo autor.

Segundo o Relatório do InfoAmazonia, o valor seria suficiente para custear o Ministério do Meio Ambiente - MMA por 21 (vinte e um) anos, se tomarmos como base o orçamento de 2020. Também equivale a mais de 174 anos de doações ao Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, considerando a média histórica dos valores recebidos desde que foi implementado, em 2008. Ainda, de acordo com o InfoAmazonia, embora as multas venham sendo aplicadas em abundância, seu efeito é mínimo. Dos R\$ 75 bilhões aplicados de 1980 a 2019, somente R\$ 2,5 bilhões foram efetivamente pagos, o que representa apenas 3,3 % do valor total.

Um dos principais motivos apontados pelo Relatório para este cenário é a demora do IBAMA para dar andamento à cobrança. Além do mais, o processo de cobrança prescreve se

o processo administrativo não for concluído em 5 anos ou em 3 anos, se o processo não tiver nenhuma movimentação. De acordo com o InfoAmazonia, compensa arcar com os custos da judicialização, pois há a possibilidade de o IBAMA cometer alguma falha ou até mesmo deixar prescrever, por ingerência política e falta de recursos humanos ou orçamentários (*The Intercept Brasil*, 2019).

De acordo com Samson e Farias (2018), o IBAMA aplica 8 mil multas por ano, totalizando R\$ 4 bilhões anuais. Desse total, apenas cerca de 4% a 5% são pagas. Segundo o autor, entre 2011 e 2016, o montante de multas aplicadas chegou ao patamar de R\$ 23 bilhões, dos quais somente 2,62%, ou R\$ 604,9 milhões, foram pagas. Em 2016, o valor total de multas foi de R\$ 4,812 bilhões, dos quais R\$ 104,4 milhões foram efetivamente pagos. Para os autores, o quadro arrecadatório é o pior possível.

Vale ressaltar que os valores apresentados pelos autores se assemelham aos apresentados no Relatório do InfoAmazonia e àqueles analisados neste estudo no período de 2013 a 2020. Situação similar foi verificada também em relação aos pagamentos das multas ambientais do IBAMA/AC (2,8%).

Buscando entender os motivos da demora na tramitação dos processos que resultam no não pagamento das multas, foi analisada a estrutura do IBAMA, disponível para tratar dos processos sancionadores ambientais.

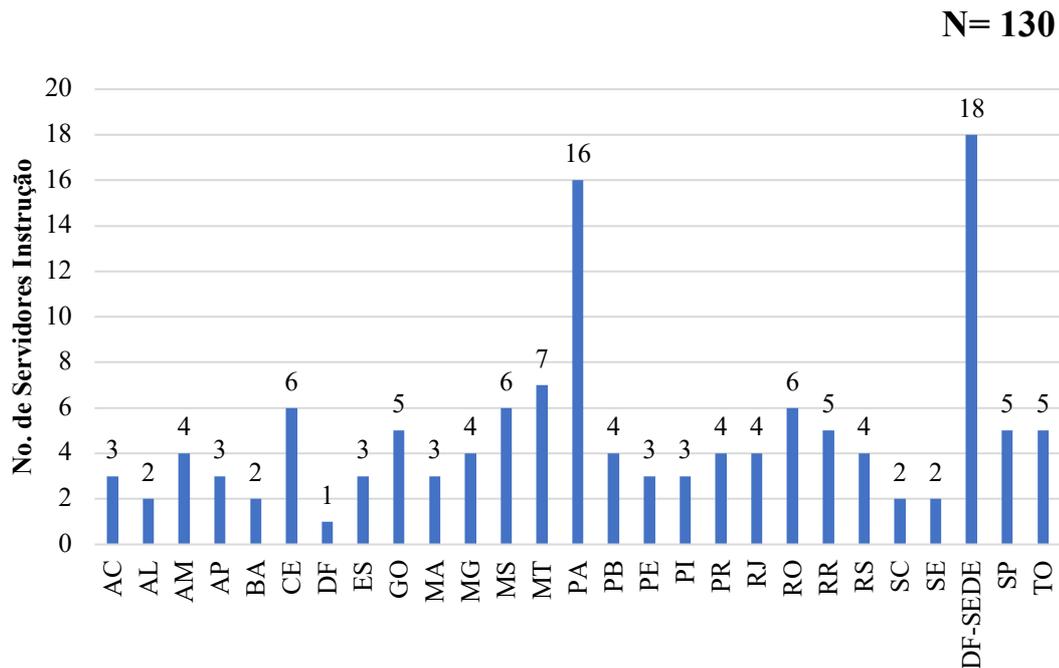
### **3.2.4 Estrutura do IBAMA**

Com o objetivo de avaliar a capacidade operacional do IBAMA nas áreas de instrução e julgamento, a CGU (2019) realizou um levantamento na base de dados, a fim de obter a relação entre o universo de processos a serem instruídos e julgados em cada unidade e o quantitativo de servidores disponível para realizar tais tarefas. Deste modo, a Controladoria constatou que a insuficiência administrativa do órgão para executar as fases do Processo Sancionador Ambiental pode estar relacionada ao quantitativo de servidores, principalmente de autoridades julgadoras, para atender a alta demanda.

A CGU (2019) identificou que, para a fase de julgamento, o modelo atual, que estabelece quem são as autoridades julgadoras, tem se mostrado inadequado para atender à demanda de processos, uma vez que concentra, em um quantitativo pequeno de autoridades, a competência para julgar um grande volume de autos de infração. A insuficiência do número de autoridades julgadoras foi observada tanto em relação à demanda média anual de novos processos, quanto sobre o estoque de processos pendentes de julgamento.

Segundo dados da CGU, em julho de 2018, para atender todo o território nacional, o IBAMA contava com apenas 130 servidores lotados nos setores de instrução processual (Figura 17) e mais 40 terceirizados. A Superintendência do estado do Acre, por sua vez, possuía apenas 3 (três) servidores. Porém, durante a pesquisa de campo, em 2021, identificamos apenas 1 (um) servidor atuando na instrução processual e como autoridade julgadora naquele órgão.

**Figura 17** - Distribuição dos Servidores da Área de Instrução Processual entre as Unidades do IBAMA.



Fonte: CGU, 2019.

Tendo como base o período compreendido entre 2013 a 2017, o IBAMA lavrou um total de 80.076 autos de infração, o que representa uma média de 16.015 autos lavrados por ano. Nesse caso, de acordo com a CGU, no período de um ano, a média global de instruções a serem realizadas no IBAMA é de 240/dia. Tendo em vista a existência de 130 servidores alocados na área de instrução processual, a média diária por servidor seria de 1,8 instrução/dia. Se não considerarmos o passivo, mas levarmos em consideração o conjunto de atividades realizadas na etapa de instrução, avalia-se esse número como factível de ser cumprido. Porém, deve-se considerar que o Processo Sancionador Ambiental acumulou, ao longo dos anos, um significativo passivo, que está pendente de conclusão. Desse modo, a fim de avaliar a relação geral de instruções por servidor, considerando todo o universo de processos, levantou-se o passivo de processos ainda não concluídos.

No levantamento de passivos, referente ao período de 2008 a 2017, realizado pela CGU, obteve-se o montante de 126.082 processos em aberto que, para fins de análise, será

considerado como o passivo total de processos do IBAMA até a data de 31/12/2017. Como resultado, obteve-se um estimado esforço de instrução para concluir o passivo equivalente a 309.593 processos (CGU, 2019).

Com base nessa estimativa, tem-se que, caso se desejasse eliminar o passivo dentro de apenas um ano, a média global de instruções a serem realizadas diariamente no IBAMA seria de 1.500 instruções ao dia. Considerando os 130 servidores alocados na área de instrução, a média diária por servidor seria de 11,5 instruções/dia.

Ocorre que a CGU aponta que, além do passivo, há a demanda anual decorrente da lavratura de novos autos de infração gerando um esforço de 1,8 instruções/dia, conforme visto anteriormente. Assim, levando-se em conta o estoque de processos existente mais a quantidade de processos que nascem anualmente, a média global da carga de trabalho dos servidores da área de instrução, se distribuídos uniformemente entre as unidades de instrução, seria equivalente a 13,3 ações de instrução/dia.

Utilizando novamente como referência a média diária de instrução por servidor (13,3 ações de instrução/dia), avalia-se que esta carga se mostra difícil de ser cumprida diariamente pelos servidores e evidencia a dificuldade e o impacto que o quantitativo do passivo de processos existentes tem no âmbito da tramitação cotidiana do Processo Sancionador Ambiental (1,8 instruções/dia).

Ainda, tendo em vista o que foi identificado durante trabalho de campo, quando constatamos que o IBAMA/AC possuía apenas uma servidora para julgar, fazer os relatórios e encaminhar para o superintendente, é humanamente impossível dar conta de toda a demanda. Durante a pesquisa, verificamos que o modelo de definição da autoridade julgadora do IBAMA-AC, que concentra sobre um servidor, que possui cargo de gestão escolhido politicamente, um grande volume de processos a serem julgados, agudizado pela falta de infraestrutura, faz com que a demanda seja inexecutável.

Vale ressaltar que essas autoridades julgadoras são nomeadas, normalmente, com os superintendentes e, como essas nomeações duram pouco tempo, as autoridades julgadoras também são substituídas, interrompendo o julgamento dos processos até que outra autoridade julgadora seja nomeada. Para ilustrar o que apontamos aqui, no período do estudo (2018 a 2021), foram nomeados 6 (seis) superintendentes (Figura 18) e 3 (três) autoridades julgadoras para o IBAMA-AC.

**Figura 18** - Linha do tempo de sucessão dos superintendentes nomeados para o IBAMA/AC no período de 2018 a 2022



**Fonte:** DOU, 2016 - 2022. Elaborada neste Estudo. Sistematizado pelo autor.

O primeiro superintendente foi nomeado em 26 de julho de 2016 (Portaria N. 330/2016) e exonerado em 25 de fevereiro de 2019 (Portaria MMA N. 127/2019); O segundo superintendente era o substituto do primeiro, tendo sido nomeado para a função substitutiva ainda em 2011 (Portaria IBAMA N. 1.634/2011), e respondido pelo IBAMA/AC durante 7 (sete) meses até a nomeação da terceira superintendente, em agosto de 2019 (Portaria MMA N. 2.207). Esta terceira titular foi exonerada em 02 de março de 2021, mesmo dia no qual foi nomeada a quarta superintendente, por meio da Portaria N. de 71, de 02 de março de 2021, que ficou no cargo por apenas 02 meses. No seu lugar, ficou o substituto (quinto superintendente), nomeado pela Portaria MMA N. 1.448, de 30 de junho de 2020, tendo sido dispensado, em 22 de setembro, a pedido (Portaria IBAMA N. 2.404, de 22 de setembro de 2021). Finalmente, foi designada interinamente a sexta superintendente (Portaria IBAMA N. 2.405, de 22 de setembro de 2021) (Figura 18).

Durante a auditoria realizada pela CGU também foi verificado que a maior parte dos superintendentes do IBAMA foi nomeada nos dois anos anteriores à auditoria (2016 e 2017). Além disso, somente em 2018, até o mês de maio, ocorreram cinco trocas de superintendentes, sendo que, por duas vezes, os novos titulares ainda não haviam sido nomeados para os cargos, estando estes ocupados pelos suplentes.

A alta rotatividade de superintendentes tem um caráter negativo para a instituição e acarreta descontinuidade no rito processual, pois a mudança na superintendência suscita o risco de as autoridades julgadoras também serem mudadas. Além disso, aumenta a pressão externa, visando o direcionamento das decisões. Outra motivação para essa possibilidade se deve ao fato de que a função de autoridade julgadora pode ser exercida por pessoa externa à Administração Pública, por tratar-se de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração. Assim, frente aos

resultados apurados, avalia-se como ponto crítico do processo sancionador ambiental o julgamento dos autos de infração sob a responsabilidade das autoridades julgadoras vinculadas aos cargos diretivos e políticos. Nesse sentido, com base na análise documental e na auditoria da Controladoria (CGU, 2019), cabe destacar que mais da metade do esforço total de julgamento dos processos no IBAMA está concentrada nessas autoridades.

Portanto, verifica-se a necessidade de o IBAMA, considerando as particularidades do Processo Sancionador Ambiental, adotar um novo modelo de definição das autoridades julgadoras, a fim de dar vazão, no mínimo, à sua demanda anual regular de julgamentos e evitar, assim, a geração de novo passivo a cada ano. Ademais, é de suma importância que outras medidas sejam instituídas para trazer maior eficiência à atuação das autoridades julgadoras, uniformização de suas decisões e celeridade ao Processo Sancionador Ambiental.

Outra dificuldade na tramitação do processo sancionador ambiental recai sobre a fase subsequente ao julgamento, a execução das sanções administrativas, discutida a seguir.

### **3.2.5 Execução das sanções administrativas**

As sanções administrativas, como posto anteriormente, estão previstas em leis esparsas e são: multa, suspensão ou interdição de atividades, embargo administrativo de obra, advertência, sanção restritiva de direito, recuperação do dano ambiental, dentre outras. Essas medidas são utilizadas para a punição daquele que descumpra a lei ou consuma o ato considerado ilícito que nela estiver previsto. Assim, as sanções têm como finalidade impor uma consequência desfavorável ao infrator, seja para puni-lo, seja para permitir sua recuperação ou para ressarcir o lesado do prejuízo que lhe foi causado.

Após o julgamento dos autos, vem a etapa de execução das sanções, pois, havendo a decisão pela manutenção da autuação, cabe à administração executar as sanções estabelecidas. No caso da execução dos processos sancionadores ambientais julgados no IBAMA, o esforço institucional para sua operacionalização é muito insignificante, considerando os dados apresentados anteriormente, que demonstraram que somente 3.33% dessas sanções foram pagas (Figura 17, neste estudo). Na Superintendência do IBAMA no Acre, em 2022, o montante de multas para receber chega ao valor de R\$ 201,5 milhões (Figura 13, neste estudo).

Pelo estudo que vem sendo desenvolvido, pode-se afirmar que as sanções administrativas se revestem do poder de polícia concedida à administração pública, porquanto a coercibilidade identifica um dos valores do poder de polícia, tornando-se real por meio das

penalidades admirativas, formalizadas em lei, com a eficácia vigorante, quando aplicadas por agentes do poder público.

Durante a pesquisa foi detectado que o IBAMA/AC possui várias dificuldades em relação à cobrança das multas. Poucos foram os casos em que o passivo foi liquidado, mesmo havendo um desconto de 20% no valor da multa quando do pagamento imediato, a possibilidade de parcelamento da multa em até 60 meses, desde que o valor da parcela fosse superior a R\$50,00, ou ainda, a conversão da multa em serviços ambientais. Ainda assim, esses apelos não se mostraram atraentes, pois o índice de sucesso no pagamento das multas é baixo, o que repercute significativamente no sistema dissuasório administrativo.

Outro problema encontrado na execução das sanções administrativas é a destinação de bens apreendidos. Empiricamente, podem-se distinguir os bens apreendidos em três categorias: (a) bens empregados para praticar a infração; (b) os bens gerados na prática da infração e; (c) os bens a serem produzidos após a prática da infração.

Após a apreensão, os bens poderão ficar sob a posse da autoridade ambiental que promoveu a apreensão, aguardando a decisão do processo administrativo. Quando se trata de bens perecíveis, poderá ser efetuada a doação sumária antes da decisão administrativa sobre a infração. Outra forma de guarda dos bens apreendidos é na condição de fiel depositário. Neste caso, a autoridade ambiental que realizou a apreensão pode confiar a terceiros a guarda dos bens apreendidos até a resolução do processo administrativo e a decisão sobre sua destinação final. Normalmente, neste contexto, a figura do fiel depositário são instituições sem fins lucrativos, instituições públicas ou mesmo instituições privadas. Contudo, a prática recorrente é atribuir ao próprio infrator a função de fiel depositário.

Durante o estudo, verificou-se que, no IBAMA/AC, os depósitos para guardar os bens apreendidos são insuficientes e, ainda, que faltam de recursos para recolhimento desses bens até o depósito, o que faz com que fiquem, normalmente, com as prefeituras, as instituições do governo do estado ou as unidades do exército nos municípios onde ocorreram as infrações. Verificou-se, também, a ocorrência de bens que permaneceram com os próprios infratores, na condição de fiéis depositários.

### **3.2.6 Recuperação do dano ambiental**

A reparação do dano ambiental não é considerada uma sanção administrativa. Ela é uma obrigação do infrator, independentemente de qual seja a sanção administrativa. Tal medida tem por base preceitos constitucionais, quando se estabeleceu no § 3º do art. 225 da Carta Magna

que, independentemente das sanções penais e administrativas, o infrator tem a “obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988), mesmo quando houver a prescrição da pretensão punitiva (BRASIL, 2008).

A reparação dos danos ambientais não prescreve como determinado na CF e, em outros atos normativos, como a PNMA, a LCA e o Decreto N. 6.514 (BRASIL, 1981; 1998; 2008). A responsabilidade ambiental é objetiva, cabendo a quem danificou o meio ambiente a obrigação de repará-lo e/ou indenizar os danos causados a ele e a terceiros, independentemente da culpa (MACHADO, 2002).

Mesmo imprescritível e apontado nos marcos legais, dano ambiental é um termo que ainda não tem definição jurídica. Antunes (2012, p. 323) considera como dano ambiental “a ação ou omissão que prejudique as diversas condições, leis, influências e interações de ordem física, química ou biológica que permita, abrigue e reja a vida, em quaisquer de suas formas”.

Quanto à recuperação dos danos ambientais, foi identificada, no IBAMA/AC, uma situação semelhante ao pagamento das multas. Porém deve-se ponderar que essa situação de não recuperar o dano ambiental pode não ser ocasionada pelo infrator, mas pela capacidade operacional do IBAMA/AC de acompanhar os processos de regeneração.

Durante a pesquisa, não foi identificado, no Sistema Eletrônico de Informações-SEI IBAMA/AC, nenhum registro de tramitação de relatórios de recuperação de dano. Para identificar a tramitação desses processos, deverá ser realizado um levantamento caso a caso *in loco*, o que pode ser objeto de outro estudo.

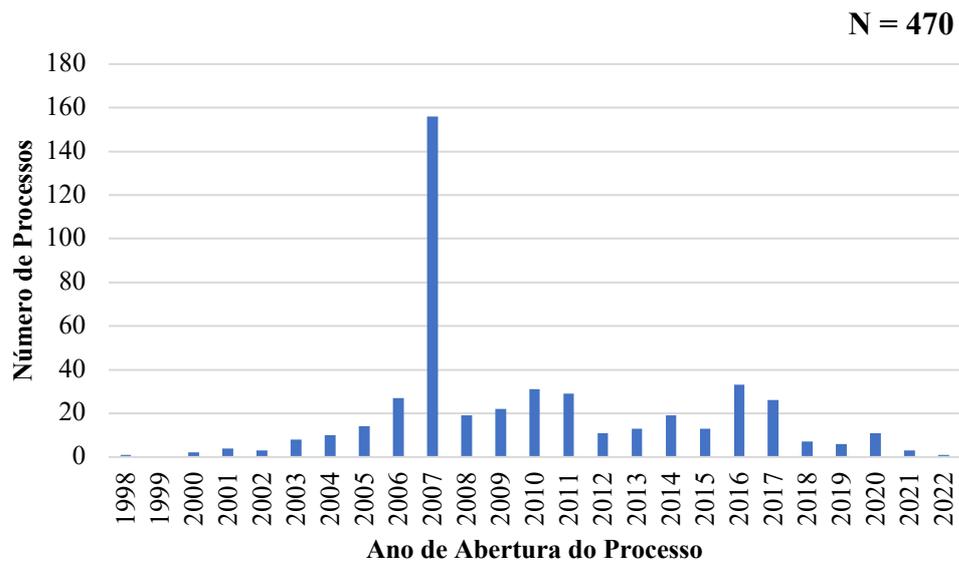
Schmitt (2015) também identificou que, no IBAMA, praticamente, não há registros sistematizados e medidas mensuráveis para promover a reparação dos danos ambientais na via administrativa, sejam eles diretos ou indiretos, o que impossibilita uma análise mais pormenorizada. Essa situação, empiricamente, faz parecer que o procedimento administrativo sancionador é pouco eficaz, uma vez que, dificilmente, consegue obrigar o infrator a recuperar o dano, mesmo na hipótese de uma nova autuação. Assim, faz-se necessário apelar para a via judicial por meio da ACP, que também apresenta limitações para sua proposição em escala.

Na pesquisa junto ao sistema SEI IBAMA/AC, foi verificado que os processos de recuperação de dano estavam em análise para manifestação técnica. Por outro lado, o infrator precisa regularizar sua situação no órgão ambiental para poder fazer a regularização fundiária da sua terra, com objetivo de obter financiamento. Neste contexto, ele procura o IBAMA e apresenta um Projeto de Reparação de Área Degradada ou solicita regularização ambiental por adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA. A situação mais frequente é o infrator fazer a opção de regularização através do PRA.

A partir do momento em que os infratores dão entrada no IBAMA com o pedido de regularização, o processo do auto de infração retorna para a área técnica, para manifestação e análise do Termo de Compromisso Ambiental – TCA, recebendo, no sistema SEI do IBAMA, uma etiqueta de identificação de processo em análise para manifestação técnica. Até que cumpra o TCA, o processo fica sobrestado, suspenso, e vai para o setor competente para acompanhamento de cumprimento do TCA. Esgotadas todas as tentativas de reparação, o IBAMA encaminha à AGU para ingressar com Ação Civil Pública - ACP de reparação de danos.

Em levantamento realizado em julho de 2022, ao analisarmos o número de processos de área embargada que estão tramitando no IBAMA/AC, verificamos a existência de 470 processos que ainda se encontram em análise na Superintendência do IBAMA/AC, de 1998 até 2022 (Figura 19).

**Figura 19 - Áreas embargadas, no IBAMA/AC, entre 1998 e 2022**



**Fonte:** IBAMA/AC, 2022. Sistematizado pelo autor.

Analisando as áreas embargadas por ano, observa-se que o ano de 2007 apresenta o maior número de embargos, 156 (Figura 19), esse fato pode estar relacionado com a primeira fase do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAM, quando, de acordo com Duarte *et al.* (2020), nesta fase, que corresponde ao ano de 2007, o estado do Acre apresentou o maior número de infrações ambientais.

A partir do volume de processos de áreas embargadas ainda em análise, verifica-se a morosidade e a ineficiência administrativa, considerando que apenas 9,15 % desses processos

já se encontram em acompanhamento do cumprimento do Termo de Compromisso Ambiental (Tabela 05).

**Tabela 05** - Status de análise dos Processos para Acompanhamento de Embargo na Superintendência do IBAMA/AC no mês julho/2022

STATUS	QUANTIDADE
Acompanhamento do Embargo	162
Notificação de Regularização de Embargo	01
Manifestação Técnica sobre o Requerimento de Desembargo	01
Análise do Pedido de Compensação	01
Manifestação Técnica sobre o Requerimento de Desembargo. Requerimento de Alteração de Titularidade de Embargo	01
Acompanhamento do cumprimento do Termo de Compromisso Ambiental – TCA	43
Reajustes Pendentes por Parte do Interessado do Programa de Recuperação de Área Degradada – PRAD	01
Acompanhamento do Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental - TCRA	04
Avaliação da autoridade competente referente à manutenção do TCRA	01
Monitoramento do TCA, firmado no Programa de Recuperação Ambiental - PRA e que gerou desembargo de termo no IBAMA	01
Acompanhamento de cumprimento do TCA do PRA	04
Diligência de entrega pessoal de Ofício de regularização de área embargada	92
Ofício de regularização de área embargada - Entregue Pedido de Cópia	12
Regularização Ambiental	30
Requerimento de Vistoria	01
Manifestação Técnica	28
Áreas Embargadas Pendentes de Regularização	71
Vistoria nos Municípios	14
<b>TOTAL</b>	<b>470</b>

Fonte: IBAMA/AC, 2022.

### 3.2.7 Inclusão no CADIN

A inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN é realizada pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade. Neste cadastro, consta um banco de dados que tem por objetivo relacionar as pessoas físicas e jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com órgãos e entidades da administração pública federal, aquelas que estejam com a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF cancelada e, ainda, aquelas que sejam declaradas inaptas perante o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ (BRASIL 2002).

O IBAMA realiza a inscrição do infrator inadimplente no CADIN após transitado e julgado o processo administrativo de infração ambiental, cujo autuado não efetuou o pagamento da multa devida. A baixa deste registro é realizada mediante regularização do débito que originou a inscrição, ou seja, após o pagamento ou parcelamento da multa que está pendente.

E, ainda, mesmo que a multa não seja paga, o IBAMA tem que dar baixa das inscrições que estão registradas no CADIN por período superior a 5 anos.

Para Schmitt (2015), a inscrição do infrator ambiental no CADIN seria uma sanção complementar àquelas já imputadas pela legislação ambiental. Com a inscrição, o infrator fica impedido de obter créditos e concessão de incentivos fiscais e financeiros, e de celebrar convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos e respectivos aditamentos.

De acordo com Pessoa Filho (2019), a inscrição no CADIN faz com que o infrator não possa se beneficiar com créditos financeiros estatais, levando-o à inscrição do débito em dívida ativa e posterior ajuizamento de ação de execução fiscal, sujeita à atualização monetária (SELIC), multa moratória e encargos legais, além de despesas judiciais, de acordo com a Lei Federal N. 8.005/1990.

Contudo, estas sanções não bastam para coagir o infrator. Uma fragilidade do sistema, visando à persuasão, consiste na não extensão da restrição do CADIN à administração pública estadual e municipal, pois, de acordo com o dispositivo legal que o criou, só trata das pendências com a administração federal.

Na abordagem durante o trabalho de campo, verificou-se que o IBAMA/AC possui um número reduzido de servidores para realizar as inúmeras tarefas relacionadas às atividades do órgão, dentre elas, a atualização dos registros no sistema CADIN. Assim, até fevereiro de 2022, os registros se encontravam defasados, o que dificulta o efeito de persuasão da inscrição como forma de pressão para cobrança da multa. Até a data aludida, o IBAMA-AC havia registrado 579 infratores no CADIN e somente 238 infratores haviam sido encaminhados à DIJUR/IBAMA-AC, para inscrição na dívida ativa, passo de finalização do processo de registro e de reforço na persuasão da cobrança, considerando as restrições aplicadas.

No Relatório do Setor de Arrecadação do IBAMA/AC, identificamos que os inadimplentes, a partir de 2007, ainda não foram inscritos no CADIN. Foram identificadas 579 inscrições no período de 1989 a 2006 (Tabela 06).

**Tabela 06** - Registro, pelo IBAMA/AC, de Pessoas Física e Jurídica no CADIN no período de 1989-2006  
(Continua)

ANO DE INSCRIÇÃO	QUANTIDADE DE INSCRIÇÕES
1989	01
1990	00
1991	02
1992	05
1993	02
1994	01

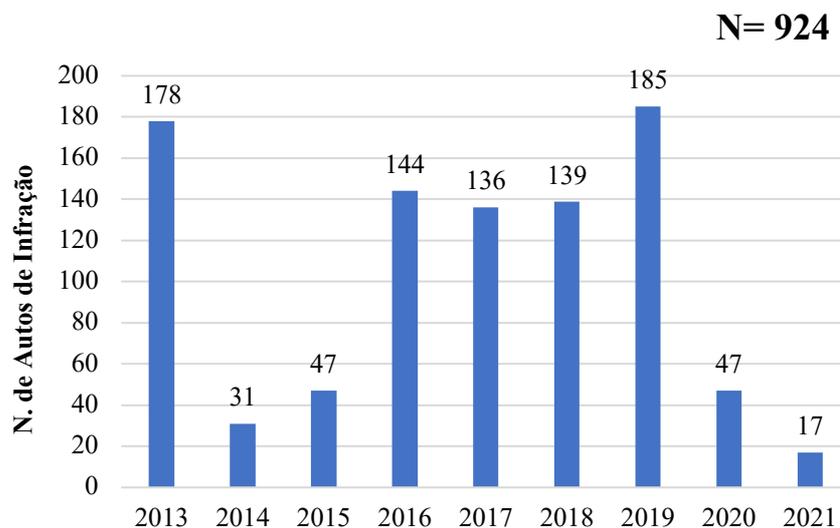
**Tabela 06** - Registro, pelo IBAMA/AC, de Pessoas Física e Jurídica no CADIN no período de 1989-2006 (Continuação/Conclusão)

ANO DE INSCRIÇÃO	QUANTIDADE DE INSCRIÇÕES
1995	02
1996	11
1997	57
1998	40
1999	111
2000	54
2001	101
2002	125
2003	33
2004	31
2005	00
2006	03
<b>TOTAL</b>	<b>579</b>

Fonte: IBAMA/AC, janeiro/2022. Sistematizado pelo autor.

Esse cenário demonstra a ineficiência administrativa, uma vez que todas essas dívidas podem estar prescritas ou próximo a prescrever, considerando que o período de inscrição no CADIN caduca em 5 (cinco) anos. O CADIN é um forte instrumento de dissuasão, porém, quando não há registro do infrator inadimplente por falta de pagamento das multas, o que pode ocorrer é o fortalecimento do sentimento de impunidade.

**Figura 20** - Quantidade de Autos de Infrações (desmatamento e queimada) não cancelados no período 2013-2020



Fonte: IBAMA/AC, 2022. Sistematizado pelo autor.

Outra situação que merece atenção é a quantidade de autos de infração cancelados (Figura 20). O IBAMA lavrou, como já foi citado anteriormente, 1.773 AI, desses, 1.410

(92,5%) são de infrações contra a flora (Tabela 02). Quando analisamos a quantidade de autos de infração de desmatamento e queimada não cancelados (Figura 20), percebemos um valor muito expressivo de AI cancelado, 486, o que representa um percentual de 34,5%.

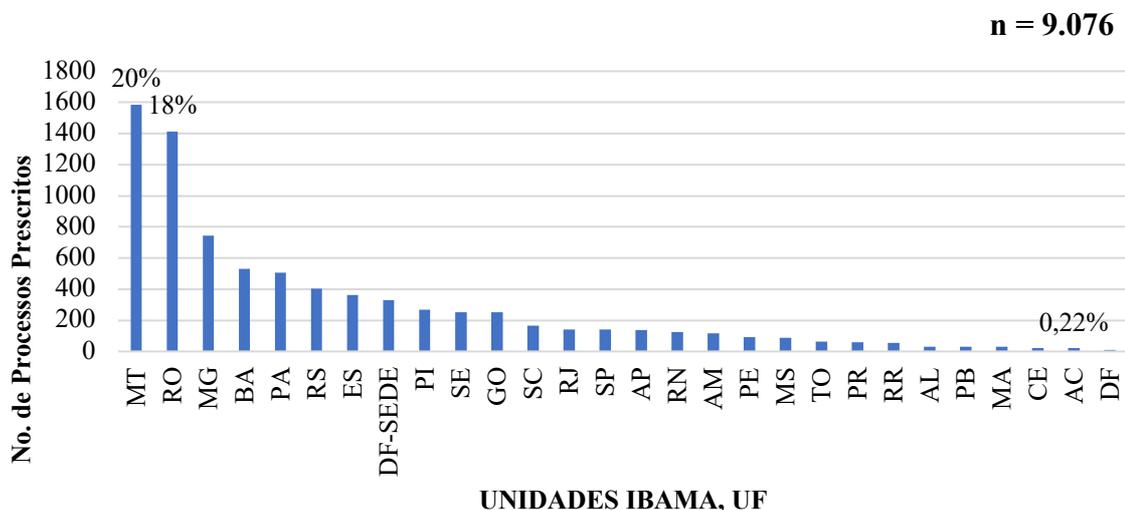
De acordo com a área técnica do IBAMA/AC, esses autos são cancelados por erro de preenchimento e no momento do julgamento, quando não é comprovada a autoria (no caso dos laranjas), por materialidade e por enquadramento da tipificação do fato (vícios insanáveis). Outra situação de cancelamento comum é a que ocorre por via judicial, quando o autuado recorre judicialmente do ato do IBAMA e, na maioria das vezes, a justiça decide em seu favor. Mesmo que o IBAMA recorra, sempre é mantida a decisão de 1ª instância, favorável à anulação. É importante ressaltar, neste sentido, que os autos prescritos não estão incluídos nos cancelados.

### 3.2.8 Fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais

Ao realizar a análise dos resultados do levantamento de dados no Sistema SICAFI/IBAMA, apresentado no Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do IBAMA (CGU, 2019), verificou-se que, no período de 2013 a 2017, houve o reconhecimento da prescrição de 9.076 processos (Figura 21). Desses, 7.968 processos tiveram sua prescrição efetivada devido à tramitação morosa em alguma fase do Processo Sancionador Ambiental, no IBAMA.

Verifica-se que todas as UF reconheceram a prescrição de processos de auto de infração no período em análise, sendo que Mato Grosso e Rondônia respondem pelas maiores quantidades, representando 20% e 18% do total, respectivamente.

**Figura 21** - Distribuição dos Autos de Infração que tiveram a prescrição reconhecida no período 2013 a 2017



Fonte: CGU, 2019. Sistematizado pelo autor.

Nesse período, o IBAMA/AC, foco deste estudo, reconheceu apenas a prescrição de 20 processos (0,22%) no Sistema SICAFI/IBAMA. Porém, analisando o Relatório Indicativo de Prescrição e Decadência de Débitos, emitido pelo SICAFI/IBAMA, em 24/01/2022, a Superintendência do Acre tem 1.296 processos com o indicativo de prescrição e decadência de débitos com registro de atraso de 195 a 2.169 dias (Figura 22). Esse número de processos, caso tivessem as multas pagas, revelaria um volume total de R\$ 79.921.767,49 (setenta e nove milhões, novecentos e vinte e um mil, setecentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos) para os cofres públicos.

**Figura 22** – Print da tela do Relatório Indicativo de Prescrição e Decadência de Débitos (início da primeira e última página de registros)

Processo	Débito	Saldo (R\$)	Local do Processo	Situação	Tempo Restante (dias)
02002.001085/2005-71	285933	174,87	PF/AC	Parcelado pela 1ª vez	-2169
02002.000032/2007-03	1172080	59.204,96	SETORIAL GABIN/AC	Aguardando pagto/rec.	-2169
02002.000515/2006-19	790281	33.479,00	PF/AC	Defer. parcto extra jud.	-2169
02002.000144/2009-18	2463376	104.313,50	SETORIAL GABIN/AC	An. admis/mérito de impug./defesa	-2169

(a) Primeira página.

Processo	Débito	Saldo (R\$)	Local do Processo	Situação	Tempo Restante (dias)
02002.000185/2010-48	3186476	63.786,30	SETORIAL DITEC/AC	Aguardando pagto/rec.	-195

(b) Última página.

**Fonte:** SICAFI/IBAMA, 2022.

Na gestão do registro de prescrição, verifica-se o mesmo *modus operandi* adotado na gestão de inscrição de processos no CADIN, apresentado anteriormente. Os processos já estão, aparentemente, com prazo de prescrição cumprido e não foram, ainda, registrados. Apesar da aparente prescrição, há a necessidade de averiguação detalhada dos autos para verificar a ocorrência ou não de suspensões de prazo.

Outro problema verificado é que, ao se confrontar os dados obtidos do SICAFI/IBAMA, acerca da quantidade de autos de infração que tiveram a prescrição reconhecida no período em análise, com aqueles obtidos da CGU-PAD, verifica-se, de início, que metade das Unidades do

IBAMA, incluindo a Sede do IBAMA em Brasília, e outras 14 Superintendências (AC, AM, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PE, RJ, RO, RS, SP e TO), não instauraram nenhum Procedimento Administrativo Disciplinar – PAD, a fim de apurar a responsabilidade decorrente da prescrição de autos de infração, ainda que tenham reconhecido a prescrição de diferentes quantidades de processos.

Neste trabalho, tratamos da prescrição, porém é fundamental abordarmos a decadência, uma vez que o Decreto N. 6.514/2008 (que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações) tratou, com especial atenção, o tema da decadência e da prescrição administrativa ambiental, em seus artigos 21 a 23, muito embora não se tenha utilizado da melhor técnica para a diferenciação de tais institutos, referindo-se apenas à prescrição.

A decadência é a perda de um direito, por inércia do seu titular, que não se mobilizou para o exercício daquele direito subjetivo, no tempo hábil assinalado por lei. Em outras palavras, decadência pode ser conceituada, ainda que objetivamente, como a extinção de um direito, em decorrência da inércia de seu titular, que deixa de exercitá-lo durante o termo prefixado ao seu exercício. Já a prescrição significa a perda da ação atribuída a um direito em consequência de seu não exercício no prazo de lei.

A decadência e a prescrição limitam a ação punitiva do Estado, em prestígio aos clássicos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo. O não exercício de uma pretensão no tempo devido acarreta a impossibilidade de exercê-la por força da decadência ou da prescrição. Por conta da decadência ou da prescrição, o poder público é subtraído da possibilidade de aplicar as sanções ambientais cabíveis.

Como posto anteriormente, considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Essas infrações são punidas com as sanções administrativas, que se efetivam pelo poder de polícia do Estado através do Auto de Infração e pela instauração do Processo Administrativo Ambiental.

O processo administrativo ambiental, assim, como os demais, seja ele disciplinar ou comum, deverá ser conduzido pelos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da razoável duração do tempo do processo. Assim, a prescrição, como mecanismo de segurança jurídica e estabilidade das relações sociais, terá incidência sobre o procedimento, quer seja regulando o prazo inicial e final para sua instauração e satisfação daquilo que for determinado após regular processo administrativo, quer seja para evitar a paralisação injustificada do procedimento ou a perpetuação da tramitação do processo. Desta forma, pode-se dizer que a

prescrição é um instituto que tem por objetivo garantir, ao administrado autuado, um prazo para a administração puni-lo.

De acordo com o Decreto N. 6.514 de 2008, prescreve em 5 anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da administração pública de promover a execução da multa por infração ambiental. Por esse motivo, a administração pública e os órgãos ambientais fiscalizatórios precisam estar atentos, haja vista a prescrição da execução da multa por infração ambiental.

Neste sentido, é importante destacar que a prescrição é um instituto utilizado em vários ramos do Direito e serve, principalmente, para garantir a segurança jurídica diante da razoável duração do processo, impedindo que esse processo perdure além do tempo necessário. Assim, o instituto da prescrição busca dar estabilidade às situações consolidadas pelo tempo. Desse modo, nos dizeres de Meirelles (2002, p.662), “a prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre matéria sujeita à sua apreciação”.

O art. 1º da Lei N. 9.873/99, ao regular o prazo prescricional para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, assim estabelece, *in verbis*:

Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. (BRASIL, 1999, n. p.).

Portanto, se o auto de infração ambiental for lavrado cinco anos após a data da prática do suposto ilícito ambiental, conclui-se pela incidência da prescrição da pretensão punitiva, ocasião em que o auto deve ser declarado nulo. Por outro lado, como mencionado acima, o Decreto N. 6.514/2008, dentre outras providências, estabelece o procedimento administrativo para apuração das infrações administrativas ao meio ambiente e, ainda, as sanções aplicáveis. Assim, tem-se que o art. 21, § 1º e seguintes do referido decreto, dispõe:

Art.21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que está tiver cessado.

§1º-Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

§2º-Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

§3º-Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o caput rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

§ 4º-A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental.

No caso do diploma citado acima, a prescrição se dá em um prazo de cinco anos, a contar da prática do ato. No caso das infrações permanentes, o lapso temporal somente passa a contar da data em que cessou a degradação. É importante ressaltar que, para efeitos da prescrição, não basta verificar a data em que foi praticado o ato de degradação ao meio ambiente, mas a data em que cessou ou, principalmente, se seus efeitos ainda persistem, impedindo a regeneração completa do bem ambiental degradado.

Cabe, neste contexto, destacar a prescrição intercorrente, que, de acordo com o decreto, ocorre quando o processo fica paralisado por três anos, pendente de julgamento ou despacho. Quando isso ocorre, a autoridade ambiental poderá reconhecer de ofício a prescrição da infração.

Também se verifica, naquele Decreto, que as infrações ambientais que possuem correspondente na lei penal devem ter sua prescrição de acordo com o prazo prescricional desta. Nesse sentido, algumas infrações teriam um prazo prescricional maior do que cinco anos. Porém, para aquelas cuja prescrição se desse em prazo menor que cinco anos, não haveria redução do prazo prescricional, em razão do princípio da norma mais benéfica para o meio ambiente.

Nessa seara, temos a Súmula N. 467, do Supremo Tribunal de Justiça, transcrita a seguir, “prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental. (STJ, 2010, n. p.)”.

De acordo com Thomé (2013), em vários órgãos ambientais do país, existe um acúmulo considerável de processos administrativos de Autos de Infração, em virtude da ineficiência de consultores habilitados. Essa inércia do Estado em relação ao exercício do poder de polícia ambiental poderá dar ensejo à decadência e à prescrição. Isto foi verificado neste estudo, onde foram identificados processos não concluídos desde 1989, uma vez que ainda estavam inscritos no CADIN, logo, prescritos há 33 anos.

Nesse sentido, é importante mencionar que a prescrição é um tema da pauta de quase todos os órgãos públicos que têm competência sancionatória. Vale mencionar as divergências dos Tribunais de Contas quanto aos prazos prescricionais, uma vez que o problema do decurso do tempo sem manifestação das Cortes de Contas costuma suscitar diversos questionamentos pelos gestores públicos, muitas vezes, inconformados com a atuação tardia do órgão de fiscalização. Em razão disso, diversos Tribunais de Contas no Brasil têm se deparado com controvérsias relacionadas à disciplina do prazo prescricional e decadencial aplicável no âmbito

de suas atividades de controle externo, como demonstram as diversas demandas judiciais relacionadas ao tema.

A questão do transcurso do tempo no âmbito das Cortes de Contas vem suscitando várias controvérsias, em razão da ausência, em diversos Tribunais, de normas que disciplinem especificamente o regime jurídico da prescrição em seu âmbito. O STF já teve a oportunidade de se manifestar, em alguns casos, em relação aos efeitos da inércia dos Tribunais de Contas no exercício de seu mister, tanto em hipóteses em que havia norma expressa definindo prazos para atuação, quanto noutras situações em que tal previsão era inexistente (EHRHARDT JÚNIOR & SCHNEIDER, 2017).

Em 2016, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal a repercussão geral da questão da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, fundada em decisão de Tribunal de Contas (STF, 2016). Em outro caso, ajuizou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) N. 5259, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, contra artigos da Lei Complementar N. 588, do estado de Santa Catarina, que estabeleceu o prazo de cinco anos para análise e julgamento de todos os processos administrativos relativos a administradores e demais responsáveis submetidos ao controle do Tribunal de Contas.

É insustentável, portanto, afirmar que, por ausência de regra expressa para definir um prazo para atuar, seria admissível a aplicação de penalidades a qualquer tempo, posto que isto equivaleria a instituir penas imprescritíveis, sem qualquer amparo no texto constitucional. Quanto a este aspecto, da necessidade de delimitação de um prazo prescricional, não divergem o TCU e o STF. A questão que surge consiste justamente em definir, diante de lacuna normativa, qual o regime jurídico aplicável aos casos de prescrição relacionados ao exercício da competência sancionatória pelos Tribunais de Contas.

O Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, apreciou Mandado de Segurança impetrado em face de Acórdão do TCU, que aplicou multa pecuniária fundada no art. 58, inciso II, da Lei N. 8.443/1992 (BRASIL, 1992). Na ocasião, a Corte enfrentou, pela primeira vez, a questão do prazo prescricional para o exercício da competência sancionadora pelo TCU, diante da lacuna normativa observada em sua Lei Orgânica (Lei N. 8.443/1992). Ao reconhecer ser praticamente incontroversa a necessidade de limitação temporal do exercício da referida competência, sendo a prescritibilidade a regra em qualquer ramo jurídico, a Primeira Turma do STF, nos termos do voto do Relator, decidiu em favor da aplicação integral da Lei N. 9.873/1999 à prescrição da pretensão sancionatória do TCU.

Ainda quanto à prescrição, de acordo com o Decreto N. 6.514/2008, é importante mencionar que pode ser interrompida pelo recebimento do Auto de Infração ou pela

cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive digital, por qualquer inequívoco da administração que importe apuração do fato e pela decisão condenatória recorrível.

Vale ressaltar que não se deve confundir a obrigação de cobrança de execução da dívida ambiental com a obrigação de reparar o dano ambiental. Ao contrário do que ocorre com as sanções pecuniárias, esta não é alcançada pela incidência da prescrição no procedimento administrativo ambiental. Desta forma, a regra disposta no § 4º do art. 21 do Decreto N. 6.514/2008 diz que a prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental.

A independência das obrigações nascidas de conduta contrária à legislação ambiental encontra fundamento na Carta Magna, que dispõe, no art. 225, § 3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar danos ambientais.” (BRASIL, 1988, n. p.).

Desta forma, como mencionado acima, o dever de reparar o dano ambiental não será prejudicado pelo reconhecimento da ocorrência da prescrição administrativa. O direito constitucionalmente assegurado a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF) é imanente ao direito à vida, e, portanto, indispensável e protegido sob o manto da imprescritibilidade.

Contudo, embora a reparação do dano não prescreva, a prescrição administrativa tem gerado inúmeros problemas, pois a expectativa de receita que o IBAMA deixa de arrecadar, com os valores referentes às multas prescritas, diante do atual cenário de crise e restrições orçamentárias do órgão, acaba tomando contornos críticos, pois esses valores poderiam ser revertidos para a conservação do ambiente e promoção da sustentabilidade.

Ao analisar a gestão dos Autos de Infração Ambiental realizada pelo IBAMA, verificou-se que o sistema SICAFI não permite a obtenção de informações importantes para a gestão estratégica e operacional do Processo Sancionador Ambiental, pois o referido sistema não identifica os processos que se encontram prescritos e em risco de prescrição. Essa fragilidade é consequência da ausência de um controle automatizado dos prazos prescricionais, que deveria existir dentro do próprio SICAFI. Hoje, os controles adotados para suprir essa lacuna são manuais e frágeis.

Como já foi abordado, a prescrição é a perda do poder estatal de agir em razão do seu não exercício no tempo fixado em lei. Assim, são três as espécies de prescrição: a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, a prescrição intercorrente e a prescrição da pretensão executória.

Vale ressaltar que a prescrição da pretensão executória incide nos casos em que, constituído definitivamente o crédito, após o trânsito em julgado da decisão administrativa que confirmou o auto de infração, o autuado deixa de efetuar o pagamento da multa. Vencido o prazo para pagamento na via administrativa, sem que este tenha sido efetuado, inicia-se o prazo prescricional de cinco anos para a cobrança judicial do crédito. Esta forma de prescrição foge ao escopo deste trabalho, que focou nas etapas de instrução e julgamento das multas e não na sua cobrança, pois essa cobrança é de responsabilidade da Advocacia Geral da União e não do IBAMA.

A Orientação Jurídica Normativa N. 06/2009/PFE/IBAMA, revista, alterada e ampliada em janeiro de 2014, detalha a matéria e especifica, a partir da legislação pertinente e das peculiaridades do processo ambiental, as causas de interrupção do prazo prescricional. Por determinação do TCU (item 9.6.2 do Acórdão N. 482/2012-Plenário), o IBAMA deve informar, nos seus Relatórios de Gestão, o número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que, em virtude dos prazos legais, estão com risco de prescrição, bem como as providências adotadas para reduzir esse risco.

Em 2014, o IBAMA pontuou, no Relatório de Gestão, que não havia como apresentar tais informações, considerando que o sistema SICAFI não registra os marcos interruptivos dos prazos prescricionais dos processos. Em 2015, 2016 e 2017, no entanto, o IBAMA apresentou dados sobre processos que estariam prescritos ou em risco de prescrição. Contudo, as estimativas apresentadas a respeito dos processos em risco de prescrição, bem como os dados sobre processos efetivamente prescritos, não são totalmente confiáveis.

Diante do cenário apresentado, conclui-se que os dados provenientes do SICAFI, a respeito do número de processos atingidos pela prescrição e daqueles que estão em risco de prescreverem, não são totalmente confiáveis. O SICAFI apresenta limitações quanto a ferramentas de gerenciamento processual para controle dos prazos prescricionais e auxílio ao gestor na organização dos processos, de modo a evitar a prescrição, uma vez que o controle realizado por meio de planilhas e blocos internos do sistema SEI não é adequado diante do número de processos em trâmite no IBAMA, gerando retrabalho e suscetibilidades.

Para mudar o atual quadro, é preciso aprimorar a gestão dos processos e evitar a prescrição. É necessário que o IBAMA avalie a possibilidade da adoção de um sistema especializado de tramitação para o Processo Sancionador Ambiental ou de adaptações no seus sistemas de gerenciamento de documentos (SICAFI e/ou SEI), a fim de automatizar a tramitação processual e permitir, dentre outras funcionalidades, o controle dos prazos prescricionais mediante a indicação e o cálculo automático da data de prescrição dos processos,

a partir das tramitações automatizadas, a emissão de alertas de processos que estão prestes a prescrever e, ainda, a possibilidade de geração de relatórios gerenciais com informações sobre as datas de prescrição.

Para Schmitt (2015), a primeira providência que o IBAMA deve tomar é implantar um sistema informatizado para o julgamento eletrônico dos processos administrativos de apuração de infração ambiental, um *software* que permitirá que a instrução, a análise e a decisão de referido processo ocorram de forma virtual, sem necessidade de constituir documentos físicos, da mesma forma como já vem ocorrendo nos Tribunais do Poder Judiciário.

Desta forma, os processos serão julgados mais rapidamente, com controle de tempo, de prioridade e de produção. De acordo com o supracitado autor, um sistema informatizado evitará a movimentação física dos processos e de documentos que demandam tempo. O autuado poderá fazer a defesa por via eletrônica e acompanhar todos os encaminhamentos do processo, evitando a intempestividade de prazos e custos de deslocamento até as Unidades do IBAMA, contribuindo, assim, para uma administração com mais transparência dos ritos do serviço público, inclusive para a promoção do controle social, à medida que todas essas informações podem ser disponibilizadas à sociedade pela *internet*. Portanto, a solução proposta de Schmitt (2015) busca a automatização do fluxo e do julgamento de processos administrativos de apuração de infração ambiental, o que é decisivo para melhoria da gestão, no tempo de julgamento, contribuindo para a promoção da dissuasão.

Outra situação que merece destaque é a deficiência no processo de apuração de responsabilidade pela ocorrência da prescrição. Em análise realizada a partir de dados extraídos do sistema SICAFI, do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), de manifestação do IBAMA e de uma amostra de processos com prescrição reconhecida, identificou-se que o IBAMA, de forma generalizada, não apura a responsabilidade de quem deu causa à prescrição de Autos de Infração.

Embora, grande parte das prescrições de Autos de Infração que ocorrem no IBAMA possa ser, de fato, decorrente de uma estrutura insuficiente para atender a demanda de processos, essa justificativa não deve ser utilizada de forma ampla e generalizada para todas as ocorrências de prescrição na Autarquia. Esta situação pode gerar uma percepção de impunidade por parte dos servidores que atuam no Processo Sancionador. Assim, o fato de prescreverem muitos processos por ano, somado à ausência de responsabilização funcional, aumenta o risco de retenção indevida de processos ocasionada por desvios éticos e fraudes.

As carências estruturais não podem ser consideradas permanentemente como causa excludente de responsabilidade. Ao contrário, a própria carência estrutural deve ser apurada,

caso perdure por longo tempo e/ou de modo indefinido. Assim, a existência de dificuldades organizacionais não pode servir de permissão para que a responsabilidade funcional não seja apurada. Diante do que foi exposto, pelas dificuldades estruturais, passamos a analisar a governança do Processo Sancionador Ambiental.

### **3.2.9 Governança ambiental**

A raiz da palavra “governança” vem de um vocábulo grego que significa direção. É uma palavra e um conceito que tem se difundido muito, sendo utilizada de forma bastante generalizada, seja no campo das ideias políticas, econômicas ou científicas, abrangendo diferentes visões e significados e permitindo uma abordagem bastante ampla por meio de suas múltiplas dimensões e usos.

O conceito de governança disseminado pelo Banco Mundial é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento, podendo ser definido também como a capacidade dos governos de planejar, formular, programar e cumprir funções. Assim, boa governança é sinônimo de gestão sadia do desenvolvimento (THE WORLD BANK, 1992).

Outra concepção é apresentada por Gonçalves (2012), para quem a governança é um conceito difundido na área corporativa, que tem sido utilizado na esfera pública para se diferenciar de governo ou governabilidade. Dentre as diferentes concepções sobre governança, destaca-se a definição do “Referencial Básico de Governança” do TCU (2014), segundo a qual este conceito no setor público é compreendido como mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

No entanto, governança também pode dizer respeito às medidas adotadas pelo governo para governar o país em questão. Neste contexto, são oito as principais características da boa governança: (1) Estado de Direito; (2) Transparência; (3) Responsabilidade; (4) Orientação por Consenso; (5) Igualdade e Inclusividade; (6) Efetividade; (7) Eficiência e; (8) Prestação de Contas (TCU, 2014).

Durante a realização do trabalho de campo, no IBAMA/AC, foi possível constatar que alguns componentes da governança do Processo Sancionador Ambiental não são efetivos, o que compromete as próprias funções básicas de governança daquela Unidade, sendo elas: (a) avaliação do desempenho; (b) direcionamento das ações e; (c) monitoramento dos resultados.

A CGU, em análise do Processo Sancionador Ambiental do IBAMA, identificou as fragilidades dispostas a seguir (CGU, 2019):

a) As atividades de monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental não são priorizadas na estrutura organizacional do IBAMA, pois, em 2012, foi criado o Núcleo Técnico Setorial de Uniformização e Treinamento (NUT), através da Instrução Normativa N. 10, de 7 de dezembro de 2012, responsável por promover a uniformização de procedimentos, em âmbito nacional, junto aos servidores encarregados da instrução processual e às autoridades julgadoras. Porém, em 29 de junho de 2017, foi publicada a Portaria do IBAMA N. 14, que aprovou o novo regimento interno do Instituto, segundo o qual as funções do NUT foram absorvidas pela nova coordenação denominada COASF, que não dispunha de pessoal exclusivamente dedicado a aprimorar, desenvolver e executar, em âmbito nacional, o monitoramento, a avaliação e o levantamento estatístico do Processo Sancionador Ambiental.

Em 2018, foi realizada mais uma alteração promovida pela Portaria N. 563/2018, em que a coordenação responsável pelo Processo Sancionador Ambiental (atualmente denominada COPSA), ao mesmo tempo em que passou a contar com um setor responsável exclusivamente pela normatização do tema (SENPSA), manteve as funções de planejamento, coordenação, supervisão, controle e avaliação das atividades inerentes à instrução e ao julgamento de processos de apuração de infrações ambientais, sob a alçada direta da Coordenação.

Dessa forma, a instância responsável pelo monitoramento, avaliação e direcionamento do Processo Sancionador Ambiental passou a ter, concorrentemente, a atribuição de julgar autos de infração, a qual termina por prevalecer frente às demais atribuições em cenários de escassez de recursos humanos, ou seja, o monitoramento e a avaliação do processo sancionador não é prioridade. Como resultado, o Processo Sancionador Ambiental não é monitorado ou avaliado de forma estruturada e contínua. De igual modo, não existe rotina de supervisão, por parte da Sede, sobre as Unidades descentralizadas do IBAMA, com objetivo de avaliar individualmente seus respectivos desempenhos e adotar, a partir disso, ações necessárias de melhorias.

b) Observou-se ausência de estratégia específica para o Processo Sancionador Ambiental, no intuito de melhorar a gestão. Constatou-se, a partir dos diferentes instrumentos encontrados, que as estratégias existentes atualmente são frágeis, como o portfólio de projetos definido no item 5 do Anexo Único da Portaria do IBAMA N. 20/2016, no qual não consta nenhum projeto vinculado diretamente ao Processo Sancionador Ambiental. Por outro lado, foram instituídos projetos para outras áreas finalísticas do Instituto, como o licenciamento ambiental, os processos de autorização para uso sustentável da biodiversidade, os processos de

autorização de produtos e substâncias potencialmente poluidoras e a apreensão e destinação de bens.

Verifica-se que alguns processos organizacionais do IBAMA foram priorizados para serem aperfeiçoados por meio de projetos estratégicos, que incluem capacitações, automação de procedimentos, revisão normativa, entre outras ações. No entanto, o Processo Sancionador Ambiental não foi priorizado com uma estratégia específica visando ao seu aprimoramento, apesar das diversas fragilidades e deficiências relevantes em vários de seus componentes.

c) Verificou-se a inadequação e a ineficiência do SICAFI para realizar o monitoramento e a gestão do Processo Sancionador Ambiental. O Sistema não possui funcionalidades em sua interface que permitam a geração automática de relatórios gerenciais ou a extração bruta dos diversos dados constantes dos campos ali estruturados. Para cada consulta específica que se deseja realizar, é preciso emitir uma ordem de serviço à empresa contratada que administra o Sistema, para que ela forneça os dados solicitados, o que gera um custo ao IBAMA. A realização de um monitoramento confiável e contínuo sobre o Processo Sancionador Ambiental se mostra inviável, considerando os instrumentos de gestão atualmente disponíveis. Dessa forma, é imprescindível uma reestruturação da gestão, com a realização de alterações do Sistema de Cadastro e Fiscalização de Procedimentos, de forma a possibilitar o fácil acesso a informações gerenciais seguras, as quais subsidiarão o exercício da governança sobre o processo.

d) O IBAMA não tem uma previsão regimental para a instrução e o julgamento dos Autos de Infração que estão alocados em uma diretoria responsável pela atividade-meio do IBAMA. Entretanto, o Processo Sancionador Ambiental é uma atividade finalística do Instituto, estando diretamente relacionada ao objetivo estratégico de ampliar a efetividade do controle ambiental, por meio da promoção de estratégias de controle e fiscalização que propiciem a dissuasão dos ilícitos e a efetiva recuperação do dano ambiental. Sendo assim, para que a atividade de fiscalização seja efetiva, ou seja, produza a dissuasão, é preciso que as sanções cominadas nos Autos de Infração sejam, de fato, aplicadas, o que somente ocorrerá com o processamento desses documentos, seu julgamento e a execução das sanções.

Desta forma, o fato de as atividades do Processo Sancionador estarem alocados na DIPLAN, uma diretoria que desenvolve atividades-meio, em descompasso com o previsto no Regimento Interno do IBAMA, sugere que o Instituto devesse avaliar o posicionamento desta área na sua estrutura organizacional, de modo a conferir visibilidade e reconhecimento de sua função para o alcance da missão institucional do IBAMA, pois a alocação do Processo Sancionador Atual compromete a governança.

Assim, conclui-se que as atividades de monitoramento e avaliação do Processo Sancionador não são priorizadas na estrutura organizacional do IBAMA, cabendo ao Instituto estabelecer estruturas que tornem as funções de acompanhamento deste tipo de processo executáveis, para uma governança efetiva. Considerando que o conceito de eficiência se traduz em uma ação virtuosa que produza o efeito desejado, pode-se dizer que o serviço público prestado pelo IBAMA, quanto às sanções ambientais administrativas, não é eficiente, pois sua aplicação não é eficaz, não produz o efeito desejado, não produz a dissuasão e as infrações aumentam.

Pessoa Filho (2019) aponta que o IBAMA não dispõe de meios coercitivos suficientes que obriguem os infratores ao pagamento das vultosas dívidas e este não pagamento, virando rotina, tende a descredibilizar as futuras ações de fiscalização ambiental, pois o indivíduo sem temor da lei, em um sistema em que não há dissuasão, será ele (indiretamente) incentivado pelo próprio Estado ao cometimento de infrações ambientais. Portanto, não é com mais legislação nem com mais ações de fiscalização que se inibirá a prática dos delitos ambientais, o que deve ser aperfeiçoado é o sistema de acompanhamento e de arrecadação.

Schmitt (2015) relata que, de acordo com auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU, a ineficiência do IBAMA, traduzida na falta de fiscais, na demora para destinar bens apreendidos e na cobrança ineficaz das multas aplicadas, também contribui para o desmatamento da floresta, pois a perda da credibilidade do órgão sancionador motiva a população a correr o risco de desmatar, tendo em vista a pequena possibilidade de ter que pagar a multa.

Como resultado desta parte da pesquisa, concluiu-se que o atual modelo de processamento dos Autos de Infração Ambiental no IBAMA se mostrou ineficiente. Isto foi evidenciado pela deficiente capacidade operacional do IBAMA/AC no julgamento desses autos, considerando o desempenho das atividades de instrução e julgamento no âmbito do Processo Sancionador Ambiental.

Desta forma, quando se trata de serviço público, não basta que o Estado atue sobre o prisma da legalidade, faz-se necessária uma melhor atuação do agente público e uma melhor organização e estruturação, por parte da administração pública, com o objetivo de produzir resultados positivos e satisfatórios em relação às necessidades da sociedade, o que não ocorre com o processo de cobrança das multas ambientais no IBAMA.

### 3.3 RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DE MULTAS AMBIENTAIS: REFIS AMBIENTAL

Os crimes ambientais associados a economias ilícitas se tornam cada dia mais frequentes e menos puníveis e vêm ocorrendo em todos os estados brasileiros. Uma das regiões estratégicas onde esse fenômeno é frequente é a Amazônia Legal, uma área política, estabelecida com o intuito de melhor planejar o desenvolvimento social e econômico dos estados da região e onde se encontra inserido o bioma Amazônia, com dimensões e características particulares e de grande relevância para o país e para o planeta.

Ainda que integradas a mercados formais e legais, as economias ilícitas da Amazônia operam por meio de um ecossistema de crimes ambientais e não ambientais, tais como corrupção, fraude, crimes violentos e crimes de tráfico (WAISBICH *et al.*, 2022). Esse complexo ecossistema do crime ambiental na região amazônica é fator importante nos níveis de desmatamento atuais e contribui de diferentes maneiras para a destruição e para a degradação da maior floresta tropical do planeta. A perda da cobertura florestal e as mudanças no uso do solo na Amazônia trazem danos ambientais, sociais e econômicos irreversíveis para o Brasil e para o mundo, contribuindo para a aceleração do aquecimento global.

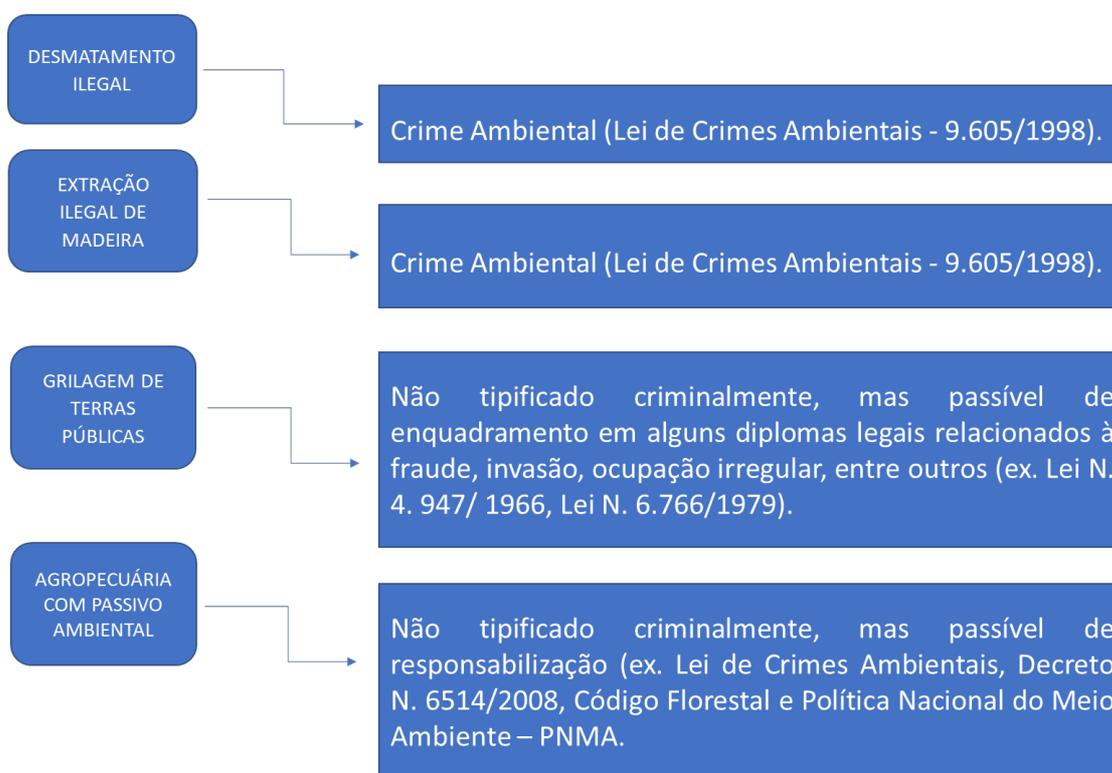
Apesar dos avanços na construção de Sistema de Informação Georreferenciada de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal e dos crescentes debates acerca da criminalidade ambiental organizada, o Brasil carece de dados para apoiar o Estado, o setor privado e financeiro e a sociedade civil no enfrentamento de um dos maiores desafios da atualidade, que é a contenção da destruição da Floresta Amazônica por atividades ilícitas.

A ausência de dados sistematizados sobre o fenômeno é sintomática de uma insuficiente priorização histórica do tema por parte dos setores público e privado, bem como de uma decisão deliberada em não reconhecer os ilícitos ambientais e outros ilícitos conexos (administrativos, financeiros e crimes violentos, por exemplo) como um problema prioritário de política pública e corporativa. A falta de visão estratégica e a omissão do Estado em combater atividades econômicas ilícitas na Amazônia — nas quais os ganhos privados de poucos se dão em detrimento do bem público — são um obstáculo ao desenvolvimento justo e sustentável da região. São também aceleradores de conflitos sociais e da violência e, ainda, um real obstáculo ao enfrentamento da degradação ambiental regional e da emergência climática planetária (WAISBICH *et al.*, 2022).

Ainda de acordo com o autor, o ecossistema do crime ambiental na Amazônia gira em torno de um conjunto de economias ilícitas ou contaminadas com ilicitudes: desmatamento ilegal, exploração ilegal de madeira, grilagem de terra, mineração ilegal e agropecuária com

passivo de ilegalidades ambientais, como desmatamento (Figura 23). Estas são atividades econômicas que se desenvolvem em áreas de floresta, total ou parcialmente à margem da lei, sem a devida autorização de órgãos competentes ou com um passivo de desmatamento ilegal em suas cadeias produtivas. Dessa forma, essas cadeias produtivas, contaminadas com ilegalidades ambientais e não ambientais, são vetores do desmatamento e da degradação florestal na Amazônia.

**Figura 23** - Economias ilícitas e suas tipificações penais na legislação brasileira



**Fonte:** Lei de Crimes Ambientais, Decreto 6.514/2008, Código Florestal, Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, Lei 4.947/1966, Lei 6.766/1979, Instituto Igarapé 2022.

De acordo com matéria publicada no Jornal O ECO, em 2 de maio de 2022 (O ECO, 2022), essas atividades ilegais estão sendo financiadas pelo crime organizado na Amazônia brasileira e cresceram muito no governo de Michel Temer (2016-2018), entrando em colapso com o desmantelamento de agências ambientais e outras agências públicas pelo governo que iniciou em 2019.

Assim, a escala dos investimentos criminosos mostra-se impressionante. Segundo a citada matéria, em novembro de 2021, garimpeiros ilegais, para exibir seus investimentos, organizaram uma exposição no baixo rio Madeira, com mais de 300 balsas de mineração alinhadas em fileiras, atravessando o rio, em um valor, estimado pela Polícia Federal, de R\$

100 milhões (US\$ 20 milhões). O valor dos equipamentos e instalações (investimentos criminosos organizados) dos garimpeiros ilegais, madeireiros e grileiros destruídos pela Polícia Federal, em 2019 e 2020, é impressionante. Para o Jornal O ECO:

(...) o crime organizado pode ser agora o ator dominante no financiamento do “desenvolvimento” na Amazônia. Se a sociedade brasileira e a comunidade internacional esperam incluir a Floresta Amazônica como parte da resposta da sociedade global às mudanças climáticas, é preciso pressionar o governo agora e mudar o cenário político. (O ECO, 2022, n. p.).

Segundo a reportagem, de acordo com o Instituto Igarapé (2022), as operações da Polícia Federal revelam uma natureza da criminalidade ambiental na Amazônia: um cenário de falta de dados, fragilidades institucionais e insuficiente vontade política para responsabilizar atores envolvidos em atividades com grande impacto na destruição da floresta.

Para Saraiva (2021), na sua tese de doutorado intitulada “A Atuação de Organizações Criminosas na Exploração Ilegal de Madeira como Principal Vetor de Desmatamento da Amazônia”, a preservação da floresta depende de modernização do combate às ações organizacionais criminosas. Para o pesquisador, a primeira causa do desmatamento na Amazônia é a ausência do Estado no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas para conservação e manejo sustentável (REVISTA CENARIUM, 2021).

O Brasil, apesar de ser detentor de uma legislação ambiental moderna, bem elaborada, não consegue reduzir os crimes ambientais e o desmatamento, com aplicação de sanções administrativas ambientais. O processo de cobrança das multas é lento e o tempo médio de julgamento em primeira instância é de três anos e sete meses e, para o trânsito em julgado administrativo, que engloba também os eventuais julgamentos em segunda instância, a duração dos processos até sua conclusão é, em média, de cinco anos e dois meses (CGU, 2019).

Essa demora pode causar uma sensação de impunidade e acaba estimulando o infrator à reincidência, a novas infrações e à banalização do poder do Estado, o que pode colocar em dúvida a atuação do poder público quanto a produzir a dissuasão por meio do poder de polícia ambiental dos órgãos deste segmento e à eficácia do Processo Sancionador Ambiental.

Dentre os órgãos ambientais responsáveis pela fiscalização, o IBAMA figura como o principal, embora a competência de fiscalizar o meio ambiente seja comum a todos os entes federativos (União, Estados e Municípios). No período de 2013 a 2017, o órgão federal realizou 80 mil autos de infração, o que representou R\$ 18,5 bilhões em multas, numa média anual de 16 mil autuações e de R\$ 3,7 bilhões em multas, o que resultou na instauração de processos administrativos para apurar a responsabilidade por condutas lesivas contra o meio ambiente

(CGU, 2019). Mesmo com o aumento dos esforços para proteção ambiental, explicitados no aumento dos autos de infração emitidos, os resultados têm indicado baixa eficácia da aplicação da lei.

Diante dessa realidade, neste capítulo, são analisados os resultados da pesquisa relacionados à atuação do IBAMA na repressão dos crimes ambientais. Um dos problemas enfrentados atualmente na repressão dos crimes ambientais consiste, dentre outras coisas, na baixa efetividade na cobrança das multas advindas dos Autos de Infração. Os fatores verificados na análise detalhada, apresentada nos capítulos anteriores, que contribuem para o cenário apresentado, foram: (i) ausência de formalização dos critérios de priorização na tramitação de documentos e a deficiência dos controles aplicados no tramite dos processos; (ii) deficiência na capacidade operacional do IBAMA para julgamento dos Autos de Infração, considerando o desempenho das atividades de instrução e julgamento no âmbito do Processo Sancionador Ambiental e; (iii) alto índice de prescrição resultante do ineficiente processo de cobrança das multas ambientais pelo IBAMA.

Para realização da referida análise tomou-se como base a Teoria da Dissuasão (BECARIA, 2005) e a Teoria Econômica do Crime (BECKER, 1968). A dissuasão, um dos efeitos esperados do exercício do poder de polícia do IBAMA, parece estar comprometida pela fragilidade do Processo Sancionador Ambiental e, por isso, pode estar a incentivar novas infrações, reincidências e prescrição das multas administrativas, além de permitir que os infratores possam agir como verdadeiros empresários, de acordo com a Teoria Econômica do Crime.

### **3.3.1 Teoria da dissuasão**

A dissuasão consiste no temor de punição exercida pela fiscalização ambiental (poder de polícia), por violação de alguma regra ambiental. Um conceito clássico para dissuasão é o proposto por Gibbs (1975), que estabelece que ela é a omissão ou redução de um crime por medo da punição legal.

Por meio da dissuasão, busca-se não apenas obter no indivíduo que praticou a infração ambiental um efeito de repercussão, para que ele não volte a ter a mesma conduta, mas também busca repercutir em outros indivíduos que podem ter condutas análogas, visto que estariam sujeitos às mesmas punições. Dessa forma, a dissuasão tem um caráter de prevenção do ilícito, fazendo com que novas condutas ilegais não venham a ocorrer pelo medo da punição já instaurada. Assim, a dissuasão é uma força que busca se contrapor à motivação da prática de

um ilícito e se constitui no principal indicador de resultado da atividade de fiscalização ambiental.

Historicamente, a teoria da dissuasão voltada à responsabilização pena,<sup>1</sup> pode ser atribuída a Beccaria (2005), ao estabelecer, em 1764, o primeiro tratado sobre penologia, defendendo a reforma do sistema e se posicionando contra a tortura e a pena de morte. A maior parte da política criminal no mundo tem como esteio a punição e a promoção da dissuasão (GOMES; MOLINA, 2010). Com o desenvolvimento do direito administrativo, essa lógica foi derivada do direito penal (OSÓRIO, 2011; VERZOLA, 2011), visando imputar sanções administrativas com o fito de conter os ilícitos ambientais.

Existem fatores importantes que podem influenciar a dissuasão, entre eles, a certeza da punição, a severidade da pena, a celeridade da punição e a percepção da punição (BECCARIA, 2005; GOMES; MOLINA, 2010; SIEGEL, 2008; VIAPIANA, 2006). A certeza da punição está relacionada à eficácia da administração pública em identificar as violações às regras e aplicar as sanções aos responsáveis. A severidade da pena diz respeito à extensão das punições, supondo-se que quanto mais longas ou mais rígidas elas forem, mais tendem a inibir o delito. E a celeridade da punição corresponde à rapidez com que o Estado aplica e executa as sanções. Por último, para que os três primeiros elementos tenham seus efeitos potencializados, é importante que a sociedade os perceba, ou seja, saiba que as condutas irregulares serão punidas, severa e rapidamente.

Contrária à teoria da dissuasão, que inibe o infrator de cometer um crime, em virtude da pena, temos a teoria econômica do crime, que incentiva o infrator a tal, dependendo do lucro auferido.

### **3.3.2. Teoria econômica do crime**

A regulação ambiental e a aplicação de sanções formais, inclusive as multas, fazem parte da política ambiental de quase todas as nações, não sendo diferente no Brasil. Para Urh e Urh (2014), a teoria econômica do crime indica que tal procedimento é importante para combater as violações ambientais e a consequente degradação do meio ambiente.

Com a influência da economia nas ciências sociais e humanas, passou-se a analisar o fenômeno criminal como uma escolha econômica. A investigação econômica sobre a criminalidade surgiu no final da década de 60, nos Estados Unidos, com Fleisher (1963, 1966), Smigel-Leiwitz (1965) e Ehrlich (1967). Posner (1998), por sua vez, afirma que o economista Gary Becker, falecido em 2014, fundou, em 1968, a abordagem econômica do crime, que se

constituiu no ramo específico da ciência econômica, voltada a investigar e responder questões relacionadas aos problemas do crime e das punições.

Assim, o pioneiro a formular uma teoria econômica do crime foi Becker (1968), seguido por Ehrlich (1973). O grande nome dentre os estudiosos da chamada análise econômica do comportamento criminal é, sem dúvida, o economista Gary Becker, ganhador do Nobel em Economia no ano de 1992 por sua explicação de tal comportamento, utilizando a escolha individual sob incerteza. As teorias de Gary Becker marcaram o avanço da ciência econômica para áreas, até então alheias, aos métodos dessa temática, trazendo um novo aparato instrumental para se pensar o comportamento humano.

As ideias de Becker influenciaram Stigler (1970), Sjoquist (1973) e Ehrlich (1973). Na década de 1980, surgem diversos estudos, entre eles, os empreendidos por Witte (1980), Myers (1983) e Schmidt e Witte (1989), que investigaram questões relativas à reincidência criminal e, mais especificamente, aos seus determinantes. Desde então, é cada vez mais comum o envolvimento de economistas na investigação econômica do crime, com o intuito de melhor entendê-lo, para delinear e propor políticas públicas que possam contribuir para a prevenção e combate à criminalidade.

Segundo tal linha de pesquisa, o indivíduo que comete um crime de cunho econômico pode ser considerado uma espécie de “empresário” e, como um empresário de qualquer ramo de atividade econômica, seu objetivo primordial vem a ser o lucro que possa obter em cada empreitada. Porém, em tal “mercado” (criminoso), existe um grande risco de este indivíduo vir a sofrer algum tipo de sanção.

Desta forma, Becker (1968) parte do pressuposto de que o indivíduo criminoso, conforme seu grau de aversão ao risco, decide quanto de seu tempo alocar entre uma atividade econômica legal ou ilegal. Assim, se sua utilidade esperada ao cometer um ato delituoso for maior que a utilidade que poderia vir a obter no mercado legal, ele opta por cometer o crime.

Conforme a teoria de Becker (1968), um modelo “ótimo” de combate ao crime deveria incluir as seguintes relações individuais: o número de crimes, o custo financeiro de tais crimes, o percentual desses crimes que são punidos de forma efetiva, o percentual de prisões e condenações, os gastos com efetivos policiais e os gastos com o sistema judicial e carcerário. Assim, segundo os pressupostos deste autor, um aumento na probabilidade de punição efetiva de um cidadão deve reduzir substancialmente o potencial número de delitos que ele venha a cometer (BRITTO, 1999).

Segundo Becker (1968), assumir a atitude criminosa decorre de uma análise racional dos custos e dos benefícios envolvidos, comparados com o retorno em dedicar tempo e recursos

a atividades legais, ou seja, a decisão de cometer um crime ambiental resulta da maximização da utilidade esperada pelo agente, que pondera, por um lado, entre os potenciais ganhos da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção, e, por outro lado, o custo de oportunidade de cometer crime.

Vejamos um exemplo hipotético. Um proprietário de uma madeireira decide trabalhar com madeiras proibidas por lei, como a castanheira e o mogno. Esse empresário pondera acerca dos ganhos da infração em relação ao valor da multa e à probabilidade de ser descoberto, além das demais sanções que sofrerá. Assim, o indivíduo, valendo-se da escolha racional, na perspectiva de violar uma regra, pondera as consequências que decorrem da análise dos custos e dos benefícios, ou seja, o potencial infrator analisa, segundo suas fontes de informação, as chances que existem e escolhe aquela que traz maiores vantagens com os menores custos e riscos.

Neste contexto, os benefícios consistem nos ganhos monetários e psicológicos obtidos com o delito, enquanto os custos englobam a probabilidade de o indivíduo ser punido (multado, preso etc.) ou, talvez, até mesmo morrer, o risco das perdas de renda futuras, os custos diretos do ato de violação da regra e os custos associados à reprovação moral da comunidade em que vive.

Becker (1968) sustenta a otimização das punições através da pena de multa como forma eficiente de sanção e de alocação ótima de recursos para a sociedade, em que o valor marginal das penas tem que se igualar ao ganho privado marginal da atividade ilegal. O montante da pena de multa pode ser igual ao prejuízo marginal causado pela ofensa dentro da lógica que o autor denomina de minimização das perdas sociais, de forma a compensar as vítimas. Dessa forma, o objetivo das penas é minimizar a perda social (dano).

A partir disso, extrai-se que: (a) se a ofensa causar mais prejuízos externos do que ganhos ao criminoso, o dano social da ofensa pode ser reduzido por punições altas; (b) a prisão não deve ser abolida, mas deve ser feito um bom uso dela, conhecendo-se a elasticidade da resposta dos crimes mediante as mudanças nas punições; (c) a multa seria preferível como forma de punição, pois ela pode recompensar as vítimas, maximizando a utilidade dos recursos públicos e restabelecendo as perdas econômicas da sociedade; (d) as punições afetam não apenas os criminosos, mas também outros membros da sociedade como, por exemplo, o aprisionamento requer gastos com guardas, supervisores, pessoal, prédios, comida, etc.

O pioneirismo de Becker na elaboração do modelo ora examinado incentivou uma maior aproximação entre Economia, Sociologia e Direito, porém deve ser complementado por outras áreas do saber, direcionadas ao comportamento humano em relação ao crime. Esses

são, em linhas gerais, os princípios inovadores que embasam toda a abordagem econômica do crime, segundo Becker (1968).

Cabe, aqui, explicitar por que consideramos essa abordagem inovadora. Nos anos 50 e 60, as discussões acadêmicas sobre o crime eram dominadas por opiniões de que o comportamento criminoso era causado por doenças mentais, patologias genéticas, frenologia e opressão social, e que os criminosos estavam fadados a serem criminosos ou eram “vítimas”. Já a teoria de Gary Becker dispensa qualquer ideia de que os criminosos têm motivações radicalmente diferentes das demais pessoas, isto é, todos são criminosos em potencial.

Para Uhr e Uhr (2014), a visão tradicional de direito e economia, originada em Becker (1968), Stigler (1970) e Posner (1997), assume que a atitude criminosa decorre de uma análise racional dos custos e dos benefícios envolvidos com o crime, comparados com o retorno em dedicar tempo e recursos em atividades legais. Assim, cometer um crime (ou uma infração) é uma variável de escolha, influenciada pelos benefícios conhecidos pela firma e pelos custos esperados, que são parcialmente incertos, uma vez que tanto a probabilidade quanto a magnitude de uma sanção são desconhecidas pela firma.

Neste contexto, cabe destacar que a multa é um tipo de sanção estatal, uma punição financeira contra aquele que transgredir a lei. Assim sendo, a efetividade do caráter punitivo da multa é levada em conta quando se avalia a possibilidade do cometimento da infração, ou seja, a inadimplência e a inefetividade no punir pode gerar um maior cometimento de crimes ambientais. A existência da multa, que foi legitimada pela lei é importante, contudo, é necessário criar meios que façam com que ela cumpra o seu papel sancionador e iniba os crimes contra a flora e fauna (URH & URH. 2014).

Desta forma, após conhecermos as duas teorias e a forma como se processa a cobrança das multas ambientais, iniciamos uma análise de como poderão se comportar os credores do IBAMA com as dificuldades apresentadas na efetivação do Processo Sancionador Ambiental. Como mencionado anteriormente, um dos efeitos esperados do exercício do poder de polícia é a dissuasão, ou seja, é fazer com que o indivíduo tema a punição exercida pelo Estado e deixe de reincidir ou praticar novas infrações. O efeito da dissuasão se perfaz diante da conclusão do Processo Sancionador Ambiental, que ocorre com o julgamento que confirma ou cancela o Auto de Infração lavrado durante a ação fiscalizatória.

Inicialmente, questionou-se qual seria a eficácia do Processo Sancionador Ambiental para efetividade da dissuasão, ou seja, o quanto o Estado, por meio do IBAMA, é capaz de realizar as cobranças das multas ambientais e de dar consequência às sanções, desestimulando a ocorrência de novas infrações. Nesse sentido, pode-se dizer que os resultados revelaram, de

acordo com a pesquisa, uma baixa eficácia do processo de cobrança ambiental para a efetividade das sanções. Isso se deve às limitações e à reduzida capacidade instalada do IBAMA, especialmente da força de trabalho para atender todas as demandas, à falta de uniformidade de procedimentos, à nomeação da autoridade julgadora, à rotatividade de superintendentes e, o mais prejudicial, ao deficitário monitoramento dos processos de cobrança, que não é prioridade.

Além do mais, o julgamento dos processos administrativos de infração ambiental é lento, o que compromete a celeridade da persecução administrativa. Em média, uma infração ambiental leva 3,7 anos para ser julgada em primeira instância e 5,2 para se dar em segunda, porém existem casos em que o processo leva mais de 5 anos na primeira e até 7 para o trânsito julgado. Os reflexos dessa morosidade podem ser observados pela quantidade de processos julgados, o que pode expor a risco de prescrição a pretensão punitiva e gerar, conseqüentemente, a percepção no infrator de que nada vai lhe acontecer.

Considerando que, no período de 2013 a 2017, o IBAMA aplicou 80 mil Autos de Infração e que a relatoria da CGU de 2019 identificou que a instituição tem um passivo de 126.082 processos, em um total de R\$ 29.728.943.248 bilhões, verifica-se que o pagamento das multas ocorre em um percentual muito baixo.

No levantamento feito no IBAMA/AC durante este estudo, o cenário é similar, considerando que, no período de 2013 a 2020, foram lavradas 1.773 multas, o que corresponde a R\$ 201,5 milhões. Também foram identificados que apenas 2,8% das multas foram pagas, fato que promove o descrédito à instituição, que perde o poder de dissuasão.

É importante frisar que as apreensões decorrentes das infrações ambientais são uma medida importante para promover a dissuasão, contudo, necessita de maior eficácia, pois a maioria dos bens apreendidos é deixada com o infrator, na qualidade de fiel depositário. Isso decorre da falta de infraestrutura para retirá-los da posse do infrator e fazer a devida destinação após o julgamento do Processo Administrativo Sancionador. Essa situação favorece o infrator, que continua com os equipamentos e cometendo novas infrações.

Esses indicadores são críticos e demonstram a baixa eficácia do IBAMA em cobrar o pagamento das multas ambientais. Embora muitos infratores não tenham condições de pagarem as multas, percebe-se pouco esforço institucional para fazer cumprir essa sanção. A inscrição no CADIN é uma das poucas medidas adotadas para a cobrança, pois visa criar algumas restrições aos devedores quando não saldarem seus débitos. Contudo, as restrições do CADIN são afetadas a contratações e financiamentos ofertados pelo setor público, o que não gera tantos efeitos práticos. Por outro lado, a cobrança judicial das multas é baixa e com reduzida

expectativa de recebimento, pois, caso o devedor não disponha de capital para pagá-la, não há outra opção para obrigar a saldar a dívida.

Nos levantamentos feitos no sistema SICAFI, pôde-se observar que as inscrições no CADIN estão desatualizadas. Identificamos que os inadimplentes, a partir de 2007, ainda não foram inscritos no CADIN, pois a última inscrição foi realizada em 2006, além de constarmos inscrições inseridas no Cadastro em 1989, há 33 anos. Em fevereiro de 2022, o IBAMA/AC havia registrado 579 infratores no CADIN e somente 238 infratores encaminhamentos à DIJUR/IBAMA/AC, para inscrição na dívida ativa, passo de finalização do processo de registro e de reforço na persuasão da cobrança, considerando as restrições aplicadas. Esse cenário demonstra a ineficiência administrativa, uma vez que todas essas dívidas podem estar prescritas ou próximas a prescreverem, considerando que o período de inscrição no CADIN caduca em cinco anos.

Haja vista que a cobrança das sanções é um processo sistêmico, cuja capacidade de gerar dissuasão nos infratores depende de diversas variáveis, entre as quais está a certeza e celeridade das sanções aplicadas, as fragilidades apontadas no processo de cobrança, se não tratadas adequadamente, podem colocar em risco a efetividade das sanções e seu poder dissuasório, bem como contribuir com o desestímulo ao pagamento das multas, em razão da ineficiência na sua cobrança, o que favorece o aumento do desmatamento da floresta, pois a perda da credibilidade do órgão sancionador motiva a população a correr o risco de desmatar, tendo em vista a baixa possibilidade de ter que pagar a multa, o que estimula que novas infrações e reincidências ocorram pela certeza da impunidade.

Em suma, a cobrança da multa ambiental busca induzir a mudança do comportamento do infrator, ou melhor, das pessoas, por meio da sanção pecuniária, de modo a evitar que novos danos ao meio ambiente venham a acontecer. Quando um indivíduo não cumpre as regras ambientais, de uso e não uso dos bens ambientais, o Estado, por meio do órgão ambiental, pune o infrator, que tem que pagar uma multa pelo descumprimento da regra, o que faz com que ele tenda a mudar de comportamento e não mais cometa infrações. Essa situação tem um efeito multiplicador ao servir de exemplo para outras pessoas que, na possibilidade de violarem as mesmas regras ambientais, temem sofrer as mesmas penalidades. Desse modo, sentem-se inibidos, devido ao efeito de dissuasão provocado. Como o processo de cobrança das multas do IBAMA não é efetivo e não produz a dissuasão, essa situação incentiva os infratores a continuarem cometendo infrações e estimulando outras pessoas a praticarem novas infrações.

Quando analisamos o Processo Sancionador Ambiental com base na teoria econômica do crime, conclui-se que o atual cenário do processo de cobrança é favorável ao infrator agir de

acordo com a teoria de Gary Becker, cujo modelo é representado simplificada pela seguinte equação:  $C = b - (p \cdot c)$ ; onde  $C = crime$ ;  $b = benefícios do crime$ ;  $p = probabilidade de ser punido$  e;  $c = custos do crime$ .

O produto de  $p$  e  $c$  corresponde às desvantagens do crime. Assim, com base no modo, o crime compensa à medida que  $b > p \cdot c$ , ou seja, se as vantagens econômicas do crime forem maiores que os riscos e custos do crime, o indivíduo decide pela sua execução. É importante esclarecer que o modelo econômico do crime não busca explicar todos os tipos de crime, mas sim aqueles que o indivíduo procura auferir alguma vantagem material, financeira, patrimonial (GOMES; MOLINA, 2010; VIAPIANA, 2006).

Considerando a equação de Becker (1968), o processo de cobrança das multas ambientais pelo IBAMA apresenta muitas vantagens para o indivíduo que opta por cometer um crime, pois o órgão não conta com um contingente de profissionais suficiente para fiscalizar todo o estado do Acre. De acordo com o setor de fiscalização do IBAMA/AC, a superintendência tem 08 fiscais, mas apenas dois estão em atividades de fiscalização, para uma área de pouco mais de 160 mil km<sup>2</sup>. Sete fiscais estão em desvio de função, exercendo outras atividades, em decorrência da falta de funcionários. Com esse contingente, até que um indivíduo seja descoberto infringindo as normas ambientais e a fiscalização lavre um Auto de Infração, esse infrator já cometeu vários crimes.

Dessa forma o infrator, continuará infringindo as normas com os mesmos equipamentos, porque, para cometer um delito, o infrator utiliza alguns equipamentos que são apreendidos no momento da lavratura do Auto, mas, como na maioria das vezes, o IBAMA não tem condições de recolhê-los, esses equipamentos podem ficar com o infrator, como fiel depositário.

Além disso, considerando a demora do IBAMA para cobrar a multa e a possível prescrição da multa, conclui-se que existem condições favoráveis para o cometimento do crime e a obtenção de lucro. Com esse cenário, um criminoso em potencial vai sempre optar por cometer um crime ambiental, pela grande facilidade para auferir lucro.

Fica demonstrado, dessa maneira, que o IBAMA não dispõe de meios coercitivos suficientes que obriguem ao pagamento das grandes dívidas e este não pagamento, virando rotina, tende a descredibilizar as futuras ações de fiscalização ambiental, pois o indivíduo sem temor da lei, em um sistema em que não há dissuasão, será ele (indiretamente) incentivado pelo próprio Estado ao cometimento de infrações ambientais. Portanto, não é com mais legislação nem com mais ações de fiscalização que se inibirá a prática dos delitos ambientais, o que leva ao entendimento de que o sistema arrecadatório era quem deveria ser aperfeiçoado.

Diante do que foi visualizado, na análise do Processo Sancionador Ambiental, sugere-se ao IBAMA implantar medidas para ampliar a capacidade de execução das sanções decorrentes de infrações ambientais. Essas medidas devem focar no aumento da capacidade de pagamento das multas, por meio de ações administrativas ou judiciais, no aumento da capacidade de destinar os bens apreendidos, inclusive adotando a venda desses bens e no monitoramento das áreas embargadas para que o infrator não continue a obter vantagens econômicas com a infração e possibilite a regeneração da vegetação.

Com base no apresentado anteriormente, em um exercício empírico, foi estruturado um modelo de atuação que se efetivaria por meio de uma Emenda à Constituição (PEC), de tal modo que o IBAMA se tornasse um órgão no modelo das agências reguladoras e que tivesse assegurada sua estabilidade, segurança e independência, mesmo diante de mudanças governamentais. Esta ação teria, de forma complementar, um Programa de Recuperação Financeiro para o recebimento dos pagamentos das multas, com a finalidade de diminuir as prescrições, novas infrações e reincidências, além de melhorar o orçamento do IBAMA, a partir desta arrecadação. Esperar-se-ia que, com o aporte arrecadado a partir do Programa, fosse possível custear as realizações de ações eficientes de conservação e defesa do meio ambiente, visando à diminuição dos crimes ambientais e à consequente redução do desmatamento na Amazônia Legal.

De acordo com a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (CEMA) e do Plano Especial de Cargos do Ministério de Meio Ambiente e do IBAMA (PECMA) - ASCEMA NACIONAL, já existe articulação junto a um grupo de Senadores da República para aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) com o intuito de tornar o IBAMA e o ICMBio órgãos típicos de Estado, com regime jurídico semelhante às Agências Reguladoras, como a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, assegurando, dessa forma, maior autonomia e resguardas às funções exercidas pelos servidores. A PEC, de autoria da Senadora Leila Barros e do Senador Fabiano Contarato, sob o número SEDOL<sup>7</sup> SF 21910.44531-80, está na fase de coleta de assinatura para apresentação no Senado (ASCEMA, 2021).

Ao conseguir as assinaturas necessárias para a apresentação da PEC, a sua tramitação se dará conforme o que determina a CF (1988), na Subseção II, da Emenda à Constituição em seu Art. 60:

---

<sup>7</sup> Serviço de Envio de Documentos Legislativo – SEDOL

A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

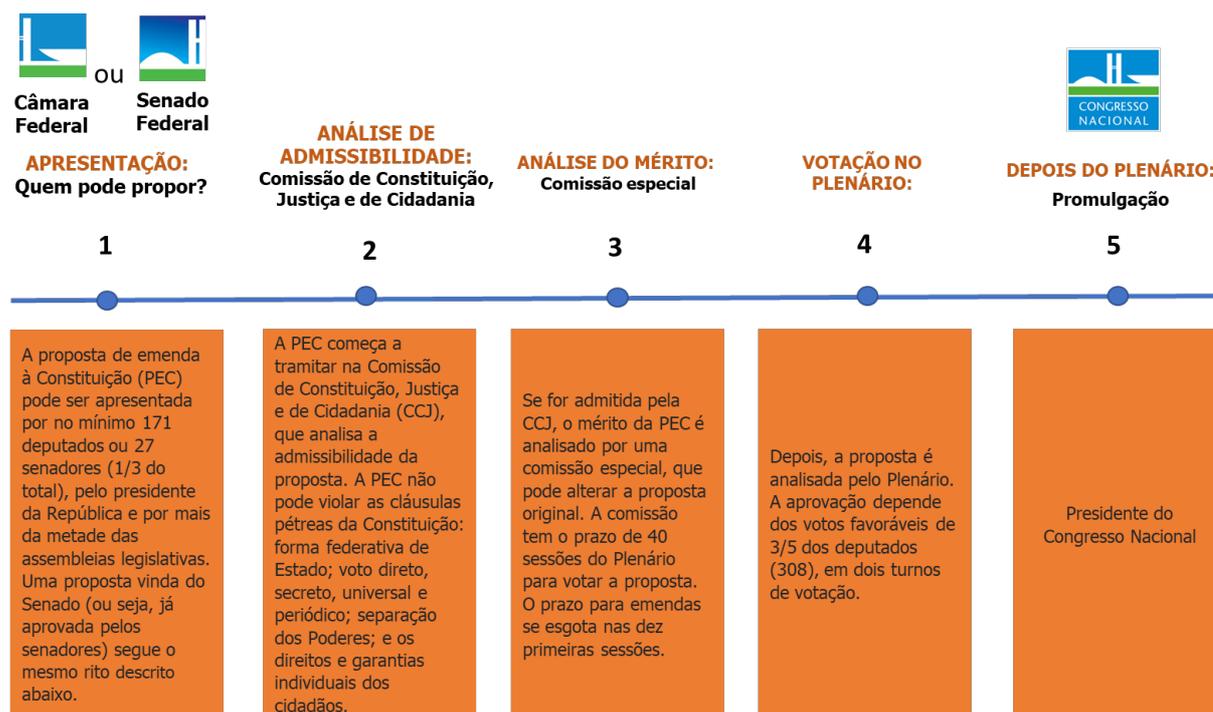
§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Na composição atual, para que a proposta comece a ser discutida, é necessária a assinatura de 27 senadores ou de 171 deputados federais para iniciar a tramitação até a sua promulgação (Figura 24).

**Figura 24** – Fluxo da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC



**Fonte:** Câmara dos Deputados (2019), Artigo 60 da Constituição Federal de 1988. Sistematizado pelo autor.

Conforme a informação apresentada pela ASCEMA, que articula uma propositura iniciada no Senado Federal, seguindo o mesmo rito de uma proposta iniciada na Câmara Federal, após o protocolo, a PEC começa a tramitar na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), que irá analisar a admissibilidade da proposta. Esta análise é necessária, pois a PEC não pode violar as cláusulas pétreas da Constituição, a saber: forma federativa de Estado;

voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos Poderes e; os direitos e garantias individuais dos cidadãos (Câmara Federal, 2019).

Na sequência, a proposta de PEC vai ser analisada, quanto ao mérito, por uma Comissão especial, que pode alterar a proposta original. A Comissão tem o prazo de 40 (quarenta) sessões do Plenário para votar a proposta. O prazo para emendas se esgota nas dez primeiras sessões. Após a análise de mérito, a PEC vai para votação em Plenário onde também é analisada pelos parlamentares. Finalmente, a aprovação depende dos votos favoráveis de 3/5 dos deputados (308), em dois turnos de votação.

Vale ressaltar que, em geral, os deputados aprovam o texto principal do projeto e “destacam” alguns trechos, que são chamados destaques, para votação posterior. Normalmente, essas votações posteriores servem para confirmar ou retirar alguns trechos do texto da proposta. Também podem ser destacadas emendas para alterar o texto.

Depois da Plenária, ou seja, depois de concluída a votação em uma Casa, caso a proposta tenha iniciado no Senado, a PEC é enviada para a outra, ou seja, para a Câmara Federal. Se o texto for aprovado nas duas Casas sem alterações, ele é promulgado em forma de Emenda Constitucional em sessão do Congresso Nacional. Se houver modificação substancial (não apenas de redação), ela volta obrigatoriamente para a Casa onde começou a tramitar. A alteração em uma Casa exige nova apreciação da outra Casa, e assim sucessivamente.

É possível haver a promulgação “fatiada” (apenas da parte aprovada pelas duas Casas). Desta forma, caso os deputados façam alterações, o texto retorna ao Senado para análise e, caso sejam os senadores que façam alterações, o texto retorna para a Câmara. Se os deputados aprovarem o texto sem alterações, a matéria segue para a promulgação pelo presidente do Congresso Nacional. E, ainda, caso os deputados façam alterações, é possível fatiar o texto, promulgar apenas o que está em consenso entre as casas e o restante voltar para o Senado.

Outra sugestão de melhoria, para minimizar a dissuasão, consiste na recuperação financeira das multas que permitiriam investimentos para mudar a condição de limitação estrutural, atualmente vivenciada pelo IBAMA.

### **3.3.3 Programa de recuperação financeira das multas administrativas ambientais**

A recuperação das multas administrativas ambientais, nos moldes daquele praticado pelas Fazendas Nacional, Estadual e Municipal, para a recuperação fiscal, seria uma forma interessante de combater a persuasão.

Os programas de recuperação fiscal têm como objetivo a regularização de tributos (dívidas com a União ou a Receita) que estão atrasados pelas pessoas jurídicas ou físicas e são popularmente conhecidos como Refis. O Programa de Recuperação Fiscal – REFIS foi criado pela Receita Federal por meio da Lei N. 9.964/2000 e, ao longo dos anos, também recebeu outras denominações como Copa, Refis da Crise, entre outros. Esses Programa de Recuperação Fiscal também foram implantados em âmbito estadual e municipal, destinados, por exemplo, à negociação de dívidas como Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA e Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, em que o contribuinte busca as secretarias estaduais e municipais em períodos pré-determinados, para a adesão ao Programa, que oferece redução de juros, mora, multas e, ainda, o parcelamento das dívidas.

Em 2021, o país arrecadou R\$ 31,7 bilhões com o REFIS por meio da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), inscritos em dívida ativa, valores superiores a 2020. Essa estratégia de cobrança representou 20% do total arrecadado pela PGFN e explica o crescimento expressivo da arrecadação, em 2021, no Brasil. No estado do Acre, em 2021 a PGFN, com o REFIS, recuperou R\$ 71,1 milhões e em março de 2022, R\$ 16.9 milhões do valor consolidado da Dívida Ativa da União.

Prevista no Código Tributário, a transação na dívida ativa se consolidou, ao longo dos dois últimos anos, como importante política pública voltada à superação da crise econômico-financeira intensificada pela pandemia do Coronavírus. De acordo com os dados da PGFN, desde o início do programa de transação, em 2019, já foram negociados mais de R\$ 260 bilhões (PGFN, 2022).

A proposição consiste então na institucionalização do Programa de Recuperação Financeira Ambiental – REFISA, com o objetivo de estimular o pagamento das multas administrativas ambientais, com vistas a encerrar o passivo dos processos administrativos federais relativos à apuração de infrações por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, no âmbito do IBAMA.

A implementação do REFISA pode ser apresentada por meio de um Projeto de Lei ou por Decreto. O Projeto de Lei é uma ideia, uma proposta, que pode vir a ser uma lei e pode ser apresentada, inicialmente, tanto na Câmara Federal quanto no Senado, que, juntos, formam o Congresso Nacional. Se começa na Câmara, depois vai ao Senado e vice-versa. Em cada uma das Casas Legislativas, ele é discutido e votado pelos parlamentares, que podem mudar o texto original (Figura 25).

**Figura 25** - Tramitação da Proposta de Projeto de Lei - PL



**Fonte:** Câmara dos Deputados (2019) Acesso: <https://www.camara.leg.br/noticias/573454-SAIBA-MAIS-SOBRE-A-TRAMITACAO-DE-PROJETOS-DE-LEI>. Sistematizado pelo autor.

Um Projeto de Lei pode ser apresentado por qualquer deputado ou senador, Comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso, pelo Presidente da República, pelo Procurador-Geral da República, pelo Supremo Tribunal Federal, por tribunais superiores e cidadãos.

Os projetos começam a tramitar na Câmara, à exceção dos apresentados por senadores, que começam no Senado, que funciona como Casa revisora para os projetos iniciados na Câmara do Deputados. O contrário também acontece, ou seja, a Câmara é revisora dos projetos iniciados no Senado Federal. Vale ressaltar que, se o projeto da Câmara for alterado no Senado, volta para a Câmara. O mesmo acontece se o projeto do Senado for alterado pelos deputados, volta para o Senado. A casa que iniciou o projeto é a que finaliza o seu conteúdo, podendo aceitar ou não as alterações feitas na outra Casa legislativa.

Os projetos são distribuídos às comissões conforme os assuntos de que tratam. Além das comissões de mérito, existem duas que podem analisar mérito e/ou admissibilidade, que são as comissões de Finanças e Tributação (análise de adequação financeira e orçamentária) e de Constituição e Justiça (análise de constitucionalidade). Porém, os projetos que tratem de assuntos relativos a mais de três comissões de mérito são enviados para uma Comissão Especial, criada especificamente para analisá-los. Essa comissão substitui todas as outras.

A maioria dos projetos tramita em caráter conclusivo, o que significa que, se forem aprovados nas comissões, seguem para o Senado sem precisar passar pelo Plenário. Mas, se 52 deputados recorrerem, o projeto vai para o Plenário. O Projeto de Lei pode tramitar em regime

de urgência se o Plenário aprovar requerimento com esse fim. Geralmente, a aprovação de urgência depende de acordo de líderes.

Os Projetos de Lei Ordinária são aprovados com maioria de votos (maioria simples), desde que esteja presente no Plenário a maioria absoluta dos deputados (257). Os projetos de lei aprovados nas duas Casas são enviados ao Presidente da República para sanção. O Presidente tem 15 dias úteis para sancionar ou vetar, podendo ser este veto total ou parcial. Todos os vetos têm de ser votados pelo Congresso. Para rejeitar um veto, é preciso do voto da maioria absoluta de deputados (257) e senadores (41).

O Decreto pode ser categorizado como um ato administrativo, porém sua emissão depende do Chefe do Poder Executivo da União, Estado ou Município, sem a necessidade de passar pela aprovação do Poder Executivo. No caso do Programa de Recuperação Financeira Especial pode ser instituído também por Decreto pelo Presidente da República, de acordo com a Constituição Federal, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, que dispõe:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...);

IV - Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

VI - Dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

O REFISA proposto seria um programa especial de incentivo à regularização de débitos com o IBAMA, que permite o pagamento de dívidas de multas ambientais administrativas à vista ou parceladas, diferentemente do que está sendo proposto pelo Decreto N. 9.760, de 11 de abril de 2019. Este Decreto alterou o Decreto N. 6.514, de 22 de julho 2008, e instituiu os chamados "núcleos de conciliação" para avaliar multas do IBAMA e do ICMBio antes de serem contestadas judicialmente.

Os Núcleos de Conciliação Ambiental - NCA foram criados para realizar a análise preliminar da autuação e as audiências de conciliação ambiental, criando uma nova etapa no Processo Administrativo Sancionador Ambiental, visando estimular que os processos decorrentes de imposição de sanções por infrações ambientais sejam encerrados em conciliação entre o órgão ambiental e o autuado. Cada NCA é composto por, no mínimo, 2 (dois) servidores efetivos, sendo, ao menos, 1 (um) deles integrante da entidade da Administração Pública Federal Ambiental responsável pela lavratura do auto em questão.

A publicação do Decreto N. 9.760, de 11 de abril de 2019, praticamente travou a punição a crimes ambientais no Brasil, pois suspendeu a cobrança de multa até que seja realizada a audiência de conciliação. É o que mostra o levantamento feito pelo Observatório do Clima (2020), a partir de dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI). Segundo esse levantamento, desde a publicação do decreto em tela, o IBAMA realizou apenas cinco audiências de um total de 7.205 agendadas, enquanto o ICMBio não fez nenhuma. Na prática, nenhuma multa foi aplicada desde quando este decreto entrou em vigor, até a data do acesso aos documentos, em agosto de 2020. Na Superintendência do IBAMA/AC, as conciliações iniciaram em dezembro de 2021 e, desta data até fevereiro de 2022, realizou-se apenas uma conciliação.

Para Burmann (2019, n. p.), “a possibilidade de conciliação em processos administrativos pode servir de instrumento para resolver pendências que por muitas vezes parecem intermináveis — e resultam em um processo administrativo ambiental ineficiente”. Contudo, para o deputado Nilto Tatto (PT-SP), presidente da Frente Parlamentar Ambientalista, a portaria é grave e segue na linha adotada pelo governo Bolsonaro de promover o desmonte da fiscalização ambiental no país (CARMO, 2019).

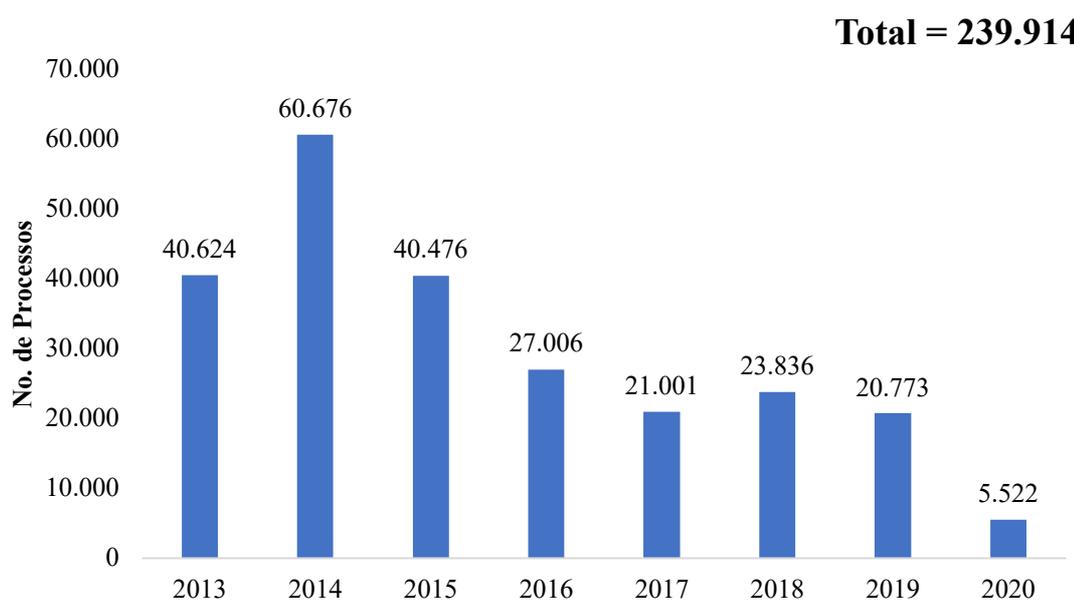
De acordo com Carmo (2019), dois projetos tramitam no Congresso na tentativa de anular o decreto que criou os núcleos de conciliação. Na Câmara, a proposta foi apresentada pela bancada do PT e no Senado, pelo Senador Fabiano Contarato (Rede-ES), presidente da Comissão de Meio Ambiente. As duas proposições argumentam, principalmente, que a Lei de Crimes Ambientais não tem previsão deste tipo de esfera de mediação e, por isso, o decreto extrapola o poder regulamentador.

Ao analisar as mudanças promovidas no Decreto Federal N. 6.514, de 2008, percebemos que, no geral, são positivas ao desenvolvimento do processo administrativo ambiental, especialmente com estímulo à solução dos conflitos. Porém, a sobreposição de competências administrativas desse núcleo e da autoridade competente para o julgamento do Auto de Infração mostra que o efeito prático pode não ser o almejado, pois o NCA terá autonomia limitada a avaliações sobre os vícios desses autos e questões de ordem pública. Não obstante tal fato, a oportunidade de exposição da situação em audiência e a possibilidade de um encaminhamento de solução (para ser consolidada pela autoridade julgadora) poderão ser uma ferramenta para acelerar a tramitação dos processos. Se a proposta não funcionar, teremos mais uma instância burocrática a trabalhar pela ineficiência dos processos administrativos.

Em relação ao Decreto N. 9.760, de 11 de abril de 2019, o TCU solicitou ao IBAMA esclarecimento sobre o desempenho do novo modelo do Processo Sancionador Ambiental. Por

meio da Nota Informativa N. 9868495/2021-SIAM, de maio de 2021, o IBAMA informou a quantidade de Autos de Infração julgados no período pontuado pelo TCU e fez explicação sobre os motivos que levaram à redução dos julgados. De acordo com os dados apresentados pelo IBAMA, no período de 2013 a 2020, foram julgados 239.914 processos naquele período (Figura 26).

**Figura 26** - Número de processos sancionadores ambientais julgados no IBAMA no período de 2013 a 2020



**Fonte:** Nota Informativa N. 9868495/2021-SIAM, de maio de 2021. Sistematizado pelo autor.

De acordo com a Instituição, a redução na expedição das decisões, em 2019, em relação aos anos anteriores, está associada, em boa parte, à expectativa da entrada em vigor do novo regramento que disciplina o Processo Sancionador Ambiental. Além do mais, desde 2018, os julgamentos estavam suspensos, por força do disposto na Instrução Normativa N. 6/2018, que previa uma regra de transição para adequação de pedidos de conversão de multas ao novo modelo implantado por meio do Decreto N. 9.760/2019. Mesmo suspensos os julgamentos, a área conseguiu expedir, em definitivo, mais de 20 mil decisões.

Ainda segundo a Nota Informativa N. 9868495/2021-SIAM, outro fator que reduziu a produção de decisões no ano de 2020 foi, em parte, a atipicidade da pandemia, momento em que a instrução contava com menos de 60 dias de vigência da Instrução Normativa Conjunta N. 2/2020 (IBAMA e ICMBio). Naquela ocasião, as Unidades instrutoras estavam se adaptando ao novo regulamento do Processo Sancionador, bem como atuando na construção e aperfeiçoamento das regras sobre a Equipe Nacional de Instrução (ENINS).

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

Por outro lado, quando o Decreto N. 9.760/2019, que instituiu a conciliação, começou a vigorar, os sistemas não estavam estruturados adequadamente às regras do Processo Sancionador Ambiental e não estavam em sincronia com as alterações da Instrução que regulamenta a apuração de infrações ambientais. Isso levou a um reagendamento de todas as primeiras audiências que estavam marcadas no final em 2019 e começo de 2020. Somente em 30/01/2020, houve a expedição de três Instruções Normativas Conjuntas (INC), regulamentando o Processo Sancionador Ambiental.

A organização *Climate Policy Initiative* (CPI/PUC-Rio, 2019) divulgou um relatório que traz pontos de destaque que comprovam que as profundas mudanças implementadas pelo atual Decreto no Processo Sancionador na esfera federal o tornaram mais complexo, frágil e sujeito ao controle político.

Segundo aquele relatório, a regulamentação da etapa de conciliação se deu de forma tardia, descoordenada e com normas ambíguas sobre o agendamento das audiências, o que prejudicou a implementação desta nova etapa. Ele também reforça o fato de que as audiências não estão sendo realizadas em número necessário, atrasando o processo de milhares de Autos de Infração. Apresentou-se, como resultado dos quatro primeiros meses de 2021, a realização pelo IBAMA de 247 audiências, das quais 171 resultaram em conciliação e 76 não tiveram acordo e os autos seguiram para a etapa seguinte. Vê-se, dessa maneira, que o número é muito pequeno diante do universo de Autos de Infração Ambiental lavrados.

Além do mais, os integrantes dos Núcleos de Conciliação Ambiental - NCA foram designados sem critérios claros e objetivos e em número insuficiente em vários estados. Essa situação foi agravada pelas novidades trazidas por uma das Instruções Normativas, a IN 01/2021, que atribuiu aos NCA a competência de análise preliminar dos Autos de Infração, adicionando uma camada de complexidade ao processo. Dessa forma, conclui-se que é humanamente impossível que os trabalhos sejam realizados com a estrutura atual do NCA.

Durante as pesquisas de campo neste estudo, verificou-se, na Superintendência do IBAMA no Acre, que, apesar de a administração providenciar uma sala para realizar as audiências do NCA, elas não estavam acontecendo por conta da pandemia. A solução apontada

seria a realização das audiências de conciliação ambiental por meio eletrônico, o que, porém, não estava sendo possível, pois, na estrutura do NCA, não havia uma câmera filmadora, que custa em média R\$ 200,00 (duzentos reais). A Instituição no Acre não tinha como adquirir o aparelho e aguardava uma compra de equipamentos que estava sendo realizada pela sede, em Brasília.

O documento da *Climate Policy Initiative* lembra, ainda, que servidores qualificados que ocupavam cargos estratégicos foram exonerados e substituídos por pessoas sem qualificação técnica e experiência em gestão ambiental, o que põe em xeque a capacidade e vontade do atual governo no sentido de tornar o procedimento administrativo mais eficaz para apurar as infrações ambientais.

Diante dessa realidade é que se propõe a instituição do “Programa de Recuperação Financeira Ambiental – REFISA”, com menos burocracia, permitindo ao infrator acessar, identificar seu débito, emitir o boleto e, com o boleto pago, apresentar o comprovante ao IBAMA, pedindo baixa do seu débito administrativo, tudo facilitado por acesso a sistema *online* ou *off-line*, nos escritórios locais do IBAMA.

Em relação ao custo necessário para implantação das sugestões, é importante destacar que, anualmente, o IBAMA tem lavrado Autos de Infração que somam cerca de R\$ 3 bilhões em multas, além de possuir um passivo de processos pendentes de conclusão que equivale a, aproximadamente, 30 bilhões de reais. Assim, avalia-se que, em termos financeiros, os valores associados ao Processo Sancionador Ambiental justificariam o investimento no seu aprimoramento.

Neste contexto, quem poderia ser beneficiário do “Programa de Recuperação Financeira Ambiental – REFISA”? Os infratores que desejam reconhecer as dívidas e pagar, à vista, com desconto de até 70%, ou terem o valor parcelado em até 180 vezes. Infratores que querem a conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais terão que se submeter às regras do Decreto N. 9.760/2019, com o Núcleo de Conciliação.

O Programa REFISA, aqui proposto, pode ser uma ação para evitar a prescrição das multas e a formação de um passivo que está em processo de julgamento administrativo no IBAMA, além de evitar a perda de quase R\$30 bilhões dos cofres públicos. Mais especificamente no local foco da pesquisa, o IBAMA/AC, estamos falando de um passivo de R\$ 200,5 milhões, recursos que podem ser investidos na estruturação das Unidades descentralizadas e na promoção da defesa e conservação do meio ambiente.

## 4 CONCLUSÃO

O Estado brasileiro enfrenta, no presente, uma imensa e intensa crítica da comunidade internacional, assim como da nacional, quanto à ausência da autoridade nacional voltada às questões do meio ambiente. De um lado, temos aumento da pressão da mídia e de líderes de nações estrangeiras quanto ao crescente número de problemas ambientais na região e à falta de ação do governo brasileiro, e, de outro, as abordagens de líderes nacionais que apontam a soberania brasileira como forma de reprimir qualquer reprovação oriunda de veículos de comunicação nacional e internacional e governos estrangeiros, formando, assim, contrapontos polarizados em relação ao tema.

Neste contexto, cabe lembrar que, dentre as temáticas do meio ambiente mais questionadas, tanto nacionalmente quanto internacionalmente, encontra-se a Floresta Amazônica, que alcança os estados brasileiros do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão., fazendo fronteira com os países Peru, Bolívia, Colômbia e Venezuela.

Ademais, conflitando com o que pensam as autoridades nacionais, a Floresta Amazônica é um dos biomas brasileiros declarados na Constituição Federal, em seu artigo 225, § 4º, como patrimônio nacional, que deve ser preservado. Desse modo, destaca a Constituição Federal:

Art. 225, § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (CF, 1988).

Como se deduz do preceito constitucional, o Bioma Amazônico torna-se um espaço geopolítico obrigatoriamente conservado, preservado e cuidado com a maior atenção possível. Assim sendo, a República Federativa do Brasil não pode dissociar a sua governança do meio ambiente, posto que a União padronizou direitos fundamentais, que estão no contexto da Constituição, destacando-se por óbvio o meio ambiente saudável, a respeito do qual se obrigam todos os entes federados a administrá-lo bem. Assim, o Brasil não pode, em suas atuações governamentais, distanciar-se do meio ambiente, bem como olvidar-se das manifestações nacionais e internacionais, que refletem uma preocupação ambiental assídua, posto que, a cada dia vencido, uma nota desagrava o pouco zelo com a temática ambiental por parte das autoridades nacionais.

Apresentadas estas apreciações preliminares, prossegue-se com a avaliação definitiva do tema pesquisado, com dados oficialmente coletados, os quais vêm em favor da preocupação que o Bioma Amazônico inspira a todos que com ele convivem ou dele tratam.

Passa-se a destacar, a partir daqui, as conclusões da pesquisa, quais sejam:

- (1) No período estudado, verificou-se que os Autos de Infração lavrados pelo IBAMA/AC são majoritariamente crimes contra a flora (92,5%), com destaque para desmatamento e queimadas;
- (2) O IBAMA/AC não dispõe de instrumentos eficazes para o monitoramento dos resultados e a avaliação do desempenho dos processos, caracterizando um frágil ambiente de governança. O Sistema SICAFI, adotado como ferramenta de gestão processual, apresenta deficiências quanto ao controle de prazos e à organização dos processos, aumentando o risco de prescrição;
- (3) A ineficiência administrativa do IBAMA/AC poderá causar prejuízo ao erário da ordem de até R\$ 79.921.767,49 (setenta e nove milhões, novecentos e vinte e um mil, setecentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos), se as multas com indicativo para prescrição não forem pagas;
- (4) Há ineficiência administrativa no IBAMA/AC, também, na fase de inscrição dos inadimplentes no CADIN, pois, no período estudado, somente 579 infratores tinham seu registro de inadimplência registrado;
- (5) O modelo concebido para julgamento das multas, tanto especificamente no IBAMA/AC, como em nível nacional, gera uma demanda cujo cumprimento é inexecutável, considerando a quantidade e a forma como são nomeadas as autoridades julgadoras, que se constituem em obstáculo no fluxo de tramitação, resultando no aumento progressivo do passivo de processos pendentes de conclusão;
- (6) O Brasil possui uma legislação ambiental atual, com responsabilidade objetiva do agente degradador do meio ambiente, baseada na teoria do risco, porém, sua execução não é eficiente, não alcança os resultados desejados;
- (7) O estudo mostrou que o Estado por meio do IBAMA não consegue promover a dissuasão necessária para evitar que os ilícitos ambientais ocorram;
- (8) As sanções administrativas aplicadas não são eficazes para produzir a dissuasão e diminuir a degradação ambiental, comprometendo a sustentabilidade desejada;

- (9) De acordo com a CGU (2013 a 2017), em nível nacional, mesmo ocorrendo a aplicação de 80 mil multas, não se verificou a diminuição no desmatamento na Amazônia;
- (10) O Processo Sancionador Ambiental, de cobrança das multas por infração ambiental, mostra-se ineficiente, o que pode ser evidenciado pela deficiente capacidade operacional do IBAMA no julgamento dos Autos de Infração. Essa conclusão se deve à constatação de que, no período estudado, mesmo quando a Lei de Crimes Ambientais fixa o prazo de 30 dias para cobrança da multa, o tempo médio de julgamento dos Autos de Infração no Processo Sancionador Ambiental, em primeira instância, foi de 3,7 anos e para o trânsito em julgado administrativo, que engloba, também, os eventuais julgamentos em segunda instância, enquanto a duração dos processos, até sua conclusão, foi, em média, de 5,2 anos, existindo processos com mais de 7 anos de tramitação;
- (11) A dificuldade na digitalização desse passivo tem contribuído diretamente para o elevado tempo de julgamento e conclusão dos processos de Autos de Infração Ambiental. Se esse passivo não for digitalizado, há fortes indícios de que prescreverão, levando um prejuízo ao erário da ordem de R\$ 20 bilhões;
- (12) A rotatividade dos superintendentes do IBAMA nos Estados é muito prejudicial ao trâmite dos processos e ao julgamento das multas. As autoridades julgadoras não possuem garantia de permanência na função, quando os superintendentes são exonerados, estando expostas a pressões e riscos de direcionamento de suas decisões, pois, sempre que muda o superintendente, a tendência é mudar a autoridade julgadora;
- (13) A ausência de formalização dos critérios de priorização e a deficiência dos controles aplicados em cada etapa dos processos, especialmente quanto ao cumprimento do fluxo de tramitação e de seus respectivos prazos, é uma das fragilidades que, aliada ao grande volume de processos em trâmite, concorre para que a ordem de tramitação dos processos ocorra de modo aleatório ou por critério subjetivo, potencializando os riscos de prescrição;
- (14) A ausência da instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar – PAD, para a apuração de responsabilidade nos casos de prescrição dos Autos de Infração, é outra fragilidade que aumenta o risco de prescrição;

- (15) Há visível ineficiência na cobrança de multas por parte do IBAMA, considerando que, em média, somente 3% delas são pagas, mesmo com a oferta de descontos de 20% para pagamento à vista e até 60% por conversão da multa;
- (16) As carências estruturais da administração registradas nas unidades do IBAMA não podem ser consideradas permanentemente como causa de prescrição e como excludente de responsabilidade dos servidores e também do Estado. Ao contrário, a própria carência estrutural deve ser apurada. Isto não pode servir de permissão para que a responsabilidade funcional, quanto às prescrições, não seja apurada;
- (17) Cabe reforço que o princípio da eficiência encarrega não somente o servidor, mas também a própria administração pública, os quais devem officiar com menos burocracia e assídua atualização nos padrões de modernidade, sem prejuízo da sociedade;
- (18) A partir dos resultados da pesquisa, é possível concluir que as fragilidades apontadas no Processo Sancionador Ambiental contribuem para o déficit de efetividade da aplicação das sanções administrativas.

Visando subsidiar a análise crítica e a propositura de medidas com o fito de mitigar o impacto financeiro da ineficiência administrativa, hoje instalada no IBAMA, tanto a nível nacional como na superintendência do Acre, que resulta na não cobrança tempestiva das multas devidas, resultando em um volume significativo de passivo financeiro ao erário, apresentamos as considerações a seguir.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O fator de desmotivação de ilícitos ambientais pode ser aumentado se forem implementadas algumas medidas de otimização do Processo Administrativo Sancionador, o que poderia provocar uma maior dissuasão. Assim, sugere-se estabelecer uma ordem de medidas prioritárias nas etapas de tramitação processual, visando aumentar a capacidade de dissuasão. Dentre elas:

- (1) Investimento na execução das sanções decorrentes de infrações ambientais, não só aquelas de ordem pecuniária, mas também material;
- (2) Acompanhamento, de forma eficiente, das ações administrativas no âmbito do IBAMA e encaminhamento daquelas que não forem resolvidas para execução fiscal para a AGU;

- (3) Implantação de soluções de logística para a apreensão dos bens e produtos decorrentes de infrações ambientais, evitando que os bens apreendidos fiquem com os infratores, na condição de fiel depositário;
- (4) Estabelecimento de parceria com Instituições de pesquisa e educação superior para promover o acompanhamento da recuperação dos danos ambientais, a partir do Processo Administrativo Sancionador;
- (5) Direcionamento de esforços para que o IBAMA se torne um órgão no modelo das agências reguladoras, por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de tal modo que seja assegurada a sua estabilidade, segurança e independência, mesmo diante das mudanças governamentais;
- (6) Instituição de um Programa de Recuperação Financeira – REFISA, para o recebimento dos pagamentos das multas, com a finalidade de diminuir as prescrições, as novas infrações e a reincidência, de modo a melhorar o orçamento do IBAMA a partir desta arrecadação e custear a realização de ações eficientes de conservação e defesa do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

- ACRE. Governo do Estado do Acre. **Acre em Números**, 2013. Disponível em: <http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/AcreEmNu%CC%81meros2013webeditado.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2019.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. **Acre em Números**, 2017. Disponível em: <http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/acre-em-numeros-2017.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. **Plano Estadual de Recursos Hídricos**, 2012. Disponível em: [http://imc.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Plano\\_Estadual\\_Recursos\\_Hidricos.pdf](http://imc.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Plano_Estadual_Recursos_Hidricos.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.
- ACRE. Governo do Estado do Acre. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre, Fase II (Escala 1:250.000)**: Documento Síntese. 2. ed. Rio Branco: SEMA, 2010. 356p. Disponível em: [http://semapi.acre.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/04/Documento\\_Sintese.pdf](http://semapi.acre.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/04/Documento_Sintese.pdf). Acesso em 20 de março de 2021.
- ALVIM, Marcia Cristina. Eficiência e direito. In: CAMPILONGO, C. F.; GONZAGA, A.; FREIRE, A. L. (Coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, Tomo I (recurso eletrônico)**: teoria geral e filosofia do direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/eficiencia-e-direito\\_591367e86adcd.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/eficiencia-e-direito_591367e86adcd.pdf). Acesso em: 12 out. 2021.
- AMÂNCIO, Mônica Cibele; CALDAS, Ruy de Araujo. Biotecnologia no contexto da Convenção de Diversidade Biológica: análise da implementação do Art. 19 deste Acordo. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 22. Curitiba: Editora UFPR, jul./dez. 2010, p. 125-140.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- AVERSARI, Marcos. A in(efetividade) do Direito Penal na legislação ambiental no Estado da Paraíba. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 2, n. 3, 2015, p. 187-201.
- BAKX, K. The shanty town, final stage of rural development? The case of Acre. In: GOODMAN, D.; HALL, A. (Ed.). **The future of Amazonia**: Destruction or sustainable development? London: Macmillan Press, 1990.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. ed. rev. e amp. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARRETO, Paulo; MESQUITA, Marília; MERCÊS, Hugo. **A destinação dos bens apreendidos em crimes ambientais na Amazônia**. Belém: Imazon, 2008.
- BARROSO, Luiz Roberto. Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 2, São Paulo: Editora Fórum, 1993.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, 1968, p. 169-217.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm). Acesso em: 10 abr. 2020.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm). Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Lei N.º 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a Ação de Popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

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/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 24 out. 2020.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 29 abr. 2020.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 9.873 de 23 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm). Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 17 set. 2020.

BURMANN, Alexandre. Uma análise do Decreto 6.514/08, que altera regras para multas ambientais. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-01/alexandre-burmann-analise-decreto-multas-ambientais>. Acessado em 20/05/2022.

CAMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. Agência Câmara de Notícias. **Saiba mais sobre a tramitação de propostas de emenda à Constituição**, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/573448-saiba-mais-sobre-a-tramitacao-de-pecs/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

CARMO, Samanta. **Todos os estados terão núcleos de conciliação para multas ambientais**, 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/meio-ambiente/todos-os-estados-terao-nucleos-de-conciliacao-para-multas-ambientais/>. Acesso em 30 out. 2019.

CGU. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12741.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Painel de Ações Ambientais na Região Amazônica**. Brasília, 2020. Disponível em : <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDEiOjIwMzNDYtZmIwMS00OTQzLTllZjltNzk0ZmRiYTY3ZjYxIiwidCI6ImFkOTE5MGU2LWM0NWQtNDYwMCIiYzVjLWVjYjYUINGNjZjQ5NyIsImMiOiJ9>. Acesso em: 19 jan. 2020.

CPI/PUC-RIO, Climate Policy Initiative. **Nota Técnica: Decreto nº. 9.760/2019 altera regras de conversão de multa ambiental em prestação de serviços ambientais**. Disponível em: <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/04/Nota-Tecnica-Convertao-Multas-17Abr.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

DOBSON, Andrew. Environmental Citizenship: Towards Sustainable Development. **Wiley InterScience**, 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/sd.344>. Acesso em: 15 set. 2021.

DUARTE, Miqueias, L.; BRITO, Wildson B.; SILVA, Tatiana A.; CASTRO, Amazonino L. Padrões e causas do desmatamento no Baixo Acre, região oeste da Amazônia brasileira. **Journal of Environmental Analysis and Progress**, v. 5, n. 1, p. 117-127, 2020. Disponível

em: <http://www.ead.codai.ufrpe.br/index.php/JEAP/article/view/2790/482483315>. Acesso em: 6 jul. 2022.

EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; SCHNEIDER, Ricardo. Efeitos do transcurso do tempo e a polêmica sobre a prescrição das multas nos Tribunais de Contas, **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, n.33, p 47-62, 2017. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/tag/analogia/>. Acesso em: 15 set. 2021.

EHRlich, Isaac. Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation. **Journal of Political Economy**, v.81, n.3, p.526-536, 1973. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1831025>. Acesso em: 10 set. 2021.

FIORILLO, Celso Antonio P.; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade e Patrimônio genético no direito ambiental brasileiro**. 2.ed. Sao Paulo: Max Limonad. 2012.

FLEISHER, Belton M. The Effect of Unemployment on Juvenile Delinquency. **Journal of Political Economy**, v. 71 (6), p. 543–555, 1963. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1828439>. Acesso em: 12 ago. 2021.

FLEISHER, Belton M. The Effect of Income on Delinquency. **The American Economic Review**, v. 56 (1/2), p. 118–137, 1966. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1821199>. Acesso em: 12 ago. 2021.

GIBBS, J.P. Crime, punishment, and deterrence. New York: Elsevier, 1975. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42867909>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLOBAL FOREST WATCH. **A Destruição das Florestas Tropicais Primárias Aumentou em 12% de 2019 a 2020**. Disponível em: <https://www.globalforestwatch.org/blog/pt/data-and-research/dados-globais-de-perda-de-cobertura-de-arvore-2020/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GOMES, Luiz F.; MOLINA, Antonio G. Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos. 7. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010.

IMAZON. **Boletim do Desmatamento da Amazônia Legal**. Abril, 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-abril-2020-sad/>. Acesso em: 10 mai. 2020.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/>. Acesso em: 02 jun. 2019.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter>. Acesso em: 02 jun. 2021.

Instituto Igarapé. **Estudo inédito do Instituto Igarapé detalha crimes que impulsionam o desmatamento e a degradação da Amazônia**. Disponível em: <https://igarape.org.br/estudo->

[inedito-do-instituto-igarape-detalha-crimes-que-impulsionam-o-desmatamento-e-a-degradacao-da-amazonia/](#). Acesso em: 05 mai. 2022.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

LAMBERT, A. **Gerenciamento ambiental na região amazônica: por que não tentar os instrumentos voltados ao mercado?** Workshop do DFID. Cuiabá: DFID, 2000.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. Trad. Sandra Valenzuela, Revisão técnica: Paulo Freire Vieira. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso L. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MARCONI, Ana Maria de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2002, 790p.

MENEZES, Victor H. **Direito à saúde e reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2015, 342p.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina jurisprudência, glossário**. 7. ed. ver., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.

MILLS, Charles W. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

MYERS, Samuel L. **Estimating the Economic Model of Crime: Employment Versus Punishment Effects**. The Quarterly Journal of Economics. 1998.

NOVELINO, Marcelo. **Hermenêutica Constitucional**. Salvador: Jus Podivm, 2008, 220p.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Partidos vão ao STF contra projeto “Punição Zero” a crime ambiental**. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/partidos-vao-ao-stf-contra-projeto-punicao-zero-crime-ambiental/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

O ECO. **Desenvolvimento amazônico sequestrado pelo crime organizado**. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/desenvolvimento-amazonico-sequestrado-pelo-crime-organizado/>. Acesso em: 5 mai. 2022.

OLIVEIRA, Fabiane A.. **Entre o sentir e o agir: a cidadania ambiental na APA Floresta Manaós**. 2019. 307 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.

OJN. **Orientação Jurídica Normativa nº 06/2009/PFE/IBAMA**. Rev. alter. e ampl. jan. 2014. Dispõe sobre prescrição no processo de apuração de Infração Administrativa Ambiental. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a->

[informacao/institucional/arquivos/ojn/ojn\\_06\\_2009\\_prescricao\\_no\\_processo\\_de\\_apuracao\\_de\\_infracao\\_administrativa\\_ambiental.pdf](#). Acesso em: 02 jan. 2021.

OSÓRIO, Fábio M. **Direito administrativo sancionador**. 1. ed. São Paulo: Fórum, 2011, 312 p.

PESSOA FILHO, Claudio de C. Análise do jus puniendi do IBAMA-PB através da relação multas lavradas x multas arrecadadas. Orientador: Valfredo de Andrade Aguiar Filho. 2019.55f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16587/1/CCRPF04102019.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

PGFN. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Transação regulariza R\$ 263 bilhões no âmbito da dívida ativa**. Disponível em: : <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2022/transacao-regulariza-r-263-bilhoes-no-ambito-da-divida-ativa>. Acesso em: 24 abr. 2022.

POSNER, Richard A. Bentham's Influence on the Law and Economics **Movement**. **Current Legal Problems**, v. 51, p. 425-439, 1998. Disponível em: <https://academic.oup.com/clp/article-abstract/51/1/425/366100?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 13 mai. 2021.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Portugal: Gradiva, 2008, 142p.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, 432p..

REVISTA CENARIUM, DA AMAZÔNIA PARA O MUNDO. **Prevenção da Amazônia depende de modernização do combate às organizações criminais, diz pesquisa**. Disponível em: <https://revistacenarium.com.br//preservacao-da-amazonia-depende-de-modernizacao-d0-combate-as-organizacoes-criminosas-diz-pesquisa/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

RICHARDSON, Roberto J. (Org.); PERES, José A.; WANDERLEY, José C.; CORREIA, PERES, Maria de H. (Col.). **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SASSON. Jea; FARIAS. Talden. A conversão do valor da multa em prestação de serviços ambientais. **Conjur**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-22/opiniao-conversao-multa-prestacao-servicos-ambientais>. Acesso em: 30 abr. 2022.

SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia**. 2015. 188f. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2015..

SIEGEL, Larry J. **Criminology**. 10. ed. Belmont: Thomson Higher Education, 2008, 575p.

SILVA, Oscar J. de Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 28. ed. atual. Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2010, 1536p.

SINASEFE. Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica. **Muitas promessas, poucos compromissos**, 2021, Disponível em: <https://www.sinasefeifsul.org.br/noticias/muitas-promessas-poucos-compromissos-o-que-dizem-ambientalistas-sobre-o-resultado-da-cop26/5482>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, 1024p.

SMIGEL-LEIBOWITZ, Arleen. **Does crime pay? An economic analysis**. Master's thesis, New York: Columbia University, 1965.

SORIANO, Raúl Rojas. **Manual de Pesquisa Social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004, 347p.

SOUSA, Rafaela. **Desmatamento**. Brasil Escola, 2021. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/o-desmatamento.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão referente ao julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 654833**. Relator Ministro Alexandre de Moraes, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4130104>. Acesso em: 10 out. 2021.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão referente ao julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 Alagoas**. Relator Ministro Teori Zavascki, 2016. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/gerenciamento-de-precedentes/comunicados-e-informativos/comunicados-oficiais/comunicados-stf/2016/tema-899-stf-determinacao-de-suspensao-dos-processos>. Acesso em: 12 out. 2021.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 467**, 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 15 jul. 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, v. 2, 2014, 80p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Temas de destaque das contas do governo dos últimos 5 anos**. Brasília: TCU, 2012.

THUSWOHL, Maurício. Muitas promessas, poucos compromissos. O que dizem ambientalistas sobre o resultado da COP26. **Revista Carta Capital**, 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/resultados-analise-cop-26/>. Acesso em: 12 dez. 2022

THE INTERCEPT- BRASIL. **Calote Bilionário**, 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/10/21/ibama-bilhoes-multas-ambientais/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

THE WORLD BANK. **Governance and development**. Publishing and Knowledge – ECRPK, 1992. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>. Acesso em: 25 mai. 2021.

THOMÉ, Romeu. Decadência e prescrição nos processos administrativos ambientais. In: THOMÉ, Romeu. (Org.). **Questões Controvertidas: Direito Ambiental, Direitos Difusos e Coletivos e Direito do Consumidor**. 1. ed. Salvador: Juspodium, v. 1, p. 275-288, 2013.

UNECE. **Convenção de Aarhus**. Helsinque, 1992. Disponível em: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2020.

UHR, Júlia. UHR, Daniel. Infrações ambientais e a reputação do regulador: análise em dados de painel para o Brasil. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 44, n. 1, p. 69-103, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/NbrCFWcbNtFQfqt5BQwJnFL/?lang=pt>. Acesso em: 13 mai. 2022.

VASCONCELOS, Eduardo M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, 344p.

VERZOLA, Maysa A. **Sanção no direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, 184p.

VIAPIANA, Luiz T. **Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso**. Porto Alegre: AGE, 2006.

WAISBICH, Laura T.; RISSO, Melina; HUSEK, Terine; BRASIL, Lycia. **O ecossistema do crime ambiental na Amazônia: uma análise das economias ilícitas da floresta**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2022, 44p.

WITTE, Ann Dryden. Estimating the economic model of crime with individual data. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 94, N. 1, p. 57-84, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1884604>. Acesso em: 13 mai. 2021.