

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA MINISTRA RELATORA ROSA WEBER DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ADPF nº 755**

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MEIO AMBIENTE - ABRAMPA, associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos, já devidamente qualificada nos autos do processo em epígrafe, admitida no feito na qualidade de *amicus curiae* nos termos da respeitável decisão publicada em 07.03.2022 vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar a sua

## **MANIFESTAÇÃO**

nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 755, com o intuito de elucidar pontos relevantes e contribuir para o melhor julgamento da demanda.

### **I. BREVE SÍNTESE DOS AUTOS**

A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental trata, em síntese, do **grave quadro de impunidade ambiental** provocada pela edição do Decreto Federal nº 9.760/2019, o qual alterou o processo administrativo ambiental na esfera federal de modo a, na prática, paralisar a aplicação de sanções contra infratores ambientais.

Na petição inicial, os autores apontam que o cenário de desmonte da política ambiental brasileira está diretamente relacionado ao aumento no desmatamento da Amazônia Legal e dos incêndios florestais, principalmente em regiões de terras indígenas.

Aduzem, ademais, que o processo sancionador ambiental é instrumento fundamental para assegurar a proteção do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que a imposição efetiva e tempestiva de sanções desestimula a prática de atos ilícitos e assegura a preservação ambiental.

Nesse sentido, indicam que as alterações normativas introduzida pelo Decreto ora impugnado, responsáveis pela redução drástica de eficiência do processo sancionador, podem ser resumidas em duas grandes linhas:

- Criação de uma etapa de conciliação prévia obrigatória como primeira etapa do processo de imposição de sanção – foram realizadas pouquíssimas audiências desde a entrada em vigor do Decreto, a maioria esmagadora dos processos se encontra paralisada, enquanto os prazos prescricionais continuam a correr;
- Inviabilização da conversão de multas em serviços ambientais – à época da proposição da ação, o IBAMA não havia realizado nenhuma conversão de multas direta ou indireta e o ICMBio tinha quatro conversões em andamento referentes a valores baixos, de até quinze mil reais.

Diante disso, os autores apontam violação dos direitos e garantias fundamentais da legalidade e do devido processo legal (artigo 5º, II e LIV, CRFB/88), razoável duração do processo e efetividade da jurisdição (artigo 5º, LXXVIII, CRFB/88), princípios norteadores da administração pública como moralidade, impessoalidade e legalidade (artigo 37, CRFB/88), obrigatoriedade de motivação e publicidade das decisões (artigo 93, IX, CRFB/88), o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, CRFB/88) e o direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231, CRFB/88).

Já foram prestadas informações pela Presidência da República e pelo IBAMA, bem como já se manifestaram a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República. Ambas defenderam o não conhecimento da arguição e, no mérito, a improcedência do pedido.

A ABRAMPA, contudo, entende que a presente ADPF merece ser conhecida e provida, considerados os argumentos a seguir expostos.

## **II. AS ALTERAÇÕES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL**

Em 11.04.2019, o **Presidente da República editou o Decreto Federal nº 9.760/2019**, que alterou o Decreto Federal nº 6.514/2008, o qual dispunha sobre as infrações lesivas ao meio ambiente e estabelecia o processo administrativo federal para a apuração das infrações e imposição de sanções administrativas. O novo decreto **inovou o processo administrativo sancionador ambiental ao instituir as audiências de conciliação ambiental e o Núcleo de Conciliação Ambiental**, alterando consideravelmente a estrutura de governança do processo sancionador.

Tais inovações foram regulamentadas, inicialmente, pela Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 2, de 29 de janeiro de 2020 (INC nº 2/2020).<sup>1</sup>

Após pouco mais de um ano, essa instrução normativa foi revogada e substituída pela Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 1, de 12 de abril de 2021 (INC nº 1/2021), que promoveu alterações no fluxo do procedimento e na atribuição de competências.<sup>2</sup> Duas semanas depois, o governo alterou novamente as regras, de forma pontual, por meio da Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 2, de 26 de abril de 2021 (INC nº 2/2021).<sup>3</sup>

A linha do tempo a seguir, extraída de estudo publicado pelo *Climate Policy Initiative*, vinculado à PUC/RJ,<sup>4</sup> esquematiza as alterações normativas do processo administrativo sancionador ambiental.

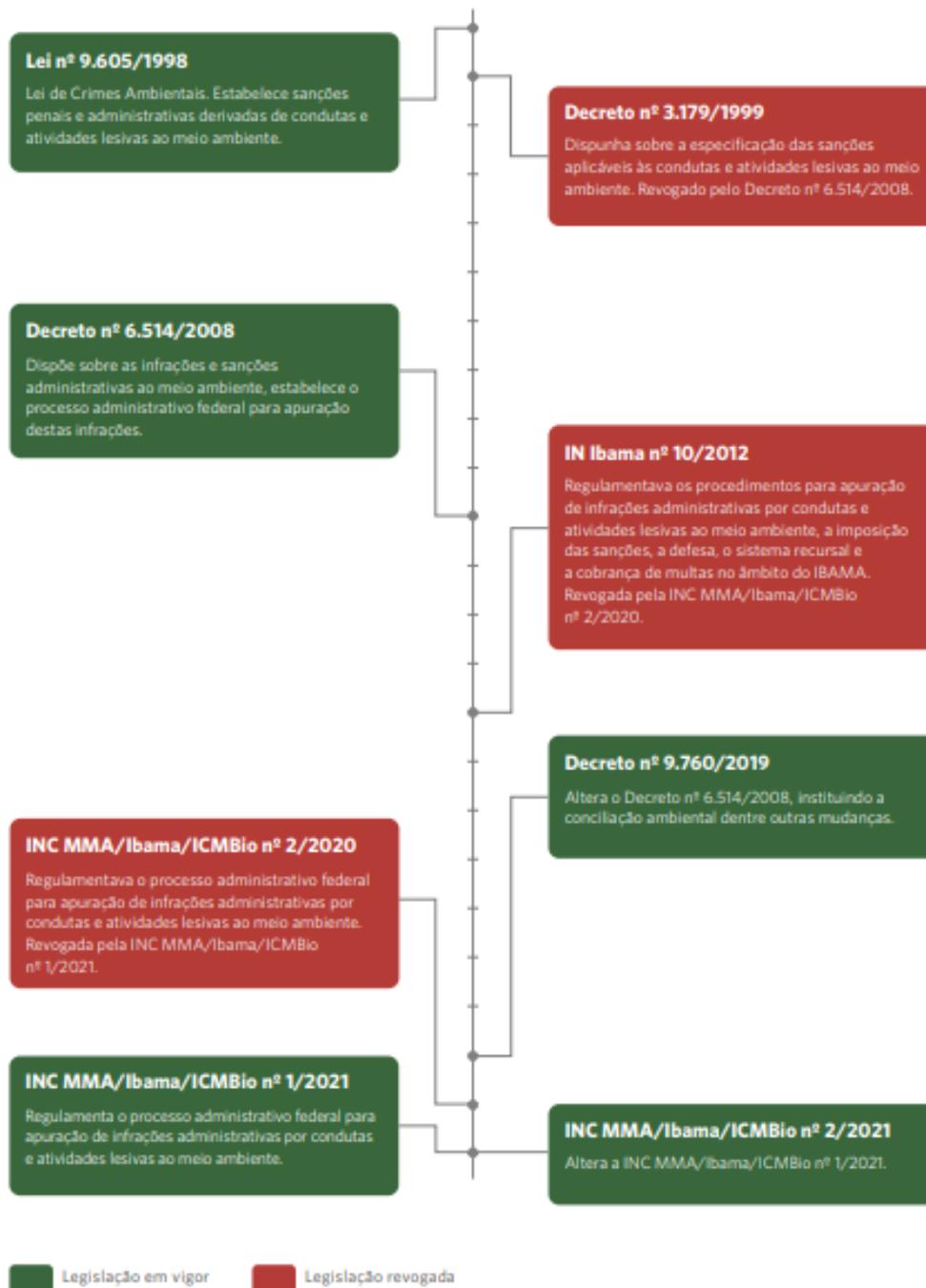
---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-2-de-29-de-janeiro-de-2020-240571086>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923>>

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-2-de-26-de-abril-de-2021-316266597>>

<sup>4</sup> Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. “Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia”. Rio de Janeiro: *Climate Policy Initiative*, 2021. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio-Analise-do-Novo-Procedimento-Administrativo-Sancionador-do-Ibama.pdf>>. p. 6



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2021

As modificações trazidas pelo Decreto e suas instruções normativas são a seguir descritas sem a pretensão de esgotar o debate, ou de eleger esse ou aquele dispositivo como o pivô do retrocesso normativo, pois, vale adiantar, **são alterações que, pelo conjunto da obra, e não individualmente, operaram o caos no processo sancionador ambiental.**

## **II.1. A AUDIÊNCIA PRÉVIA DE CONCILIAÇÃO: MOROSIDADE E IMPUNIDADE**

Anteriormente à edição do Decreto Federal nº 9.760/2019, por ocasião da lavratura do auto de infração, o infrator ambiental era notificado para defender-se, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da ciência da autuação. Os autos de infração seguiam, então, para a unidade administrativa responsável pela apuração do ilícito e pela instrução da matéria.

Atualmente, com a **criação de nova etapa procedimental preliminar obrigatória**, o infrator deverá ser intimado para apresentar defesa, cujo prazo, todavia, mantém-se sobrestado até a realização da **audiência de conciliação**. Em caso de não comparecimento à audiência, a ausência do infrator é interpretada como desinteresse na conciliação, dando-se início à fluência do prazo de 20 (vinte) dias para a defesa. Todavia, o autuado pode justificar o seu não comparecimento, caso em que será agendada nova data para o evento, a critério do Núcleo de Conciliação Ambiental.<sup>5</sup>

<b>Decreto Federal nº 6.514/2008</b>	<b>Decreto Federal nº 9.760/2019</b>
<b>Art. 97.</b> O auto de infração deverá ser lavrado em impresso próprio, com a identificação do autuado, a descrição clara e objetiva das infrações administrativas constatadas e a indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos, não devendo conter emendas ou rasuras que comprometam sua validade.	<b>Art. 97.</b> Não sofreu alteração. <b>Art. 97-A.</b> Por ocasião da lavratura do auto de infração, o autuado será notificado para, querendo, comparecer ao órgão ou à entidade da administração pública federal ambiental em data e horário agendados, a fim de participar de audiência de conciliação ambiental
<b>Art. 98.</b> O auto de infração será encaminhado à unidade administrativa responsável pela apuração da infração, oportunidade em que se fará a autuação processual no prazo máximo de cinco dias úteis, contados de seu recebimento, ressalvados os casos de força maior devidamente justificados.	<b>Art. 98.</b> O auto de infração, os eventuais termos de aplicação de medidas administrativas, o relatório de fiscalização e a notificação de que trata o art. 97-A serão encaminhados ao Núcleo de Conciliação Ambiental

<sup>5</sup> Decreto Federal nº 9.760/2019: "Art. 98-B. A conciliação ambiental ocorrerá em audiência única, na qual serão praticados os atos previstos no inciso II do § 1º do art. 98-A, com vistas a encerrar o processo administrativo de apuração da infração administrativa ambiental. § 1º O não comparecimento do autuado à audiência de conciliação ambiental será interpretado como ausência de interesse em conciliar e dará início ao prazo para apresentação da defesa contra o auto de infração, nos termos do art. 113. § 2º O autuado poderá apresentar justificativa para o seu não comparecimento à audiência de conciliação ambiental, acompanhada da respectiva prova, no prazo de dois dias, contado da data agendada para a audiência. § 3º Fica a critério exclusivo do Núcleo de Conciliação Ambiental reconhecer como válida a justificativa de que trata o § 2º e agendar uma nova data para a audiência de conciliação ambiental, com devolução do prazo para oferecimento de defesa".

<p><b>Art. 113.</b> O autuado poderá, no prazo de vinte dias, contados da ciência da autuação, oferecer defesa contra o auto de infração.</p>	<p><b>Art. 113.</b> O autuado poderá, no prazo de vinte dias, contado da data da ciência da autuação, apresentar defesa contra o auto de infração, cuja fluência fica sobrestada até a data de realização da audiência de conciliação ambiental.</p>
---	--

Ressalte-se, em primeiro lugar, que **a suspensão do prazo de defesa não suspende o prazo prescricional** – a prescrição intercorrente incide em todos os processos de apuração do auto de infração paralisados por mais de três anos.<sup>6</sup> Assim, a menos que as audiências de conciliação sejam realizadas de forma expedita e os processos sejam conduzidos de forma ágil, a criação de uma nova etapa processual preliminar **aumenta consideravelmente o risco de prescrição das penalidades aplicáveis aos ilícitos ambientais.**

O que se verifica é que as mudanças processuais introduzidas no rito do processo administrativo, além de desnecessárias, prejudicaram o seu desenvolvimento, reduzindo a agilidade e a fluidez dos processos, o que favorece o infrator ambiental.

Além disso, importa notar que **as audiências de conciliação prévias são, em verdade, desnecessárias para assegurar a possibilidade de transação e de encerramento célere do processo.**

Isso porque, na hipótese de insucesso na conciliação ou de desinteresse do autuado, ele ainda assim poderá optar, eletronicamente, por um desconto para pagamento, pelo parcelamento do valor da multa ou pela conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.<sup>7</sup> Ora, se o infrator pode negociar por via eletrônica com o órgão ambiental meios legais mais ágeis de encerramento do processo, mesmo sem participar da audiência de conciliação, por que

---

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 21, § 2º, do Decreto Federal 6.514/2008 (que não foi alterado pelo Decreto nº 9.760/2019 e, portanto, permanece em vigor), Art. 21. (...) § 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".

<sup>7</sup> Decreto nº 9.760/2019: Art. 98-D. Na hipótese de insucesso da audiência de conciliação ambiental por não comparecimento ou por ausência de interesse em conciliar, o autuado pode optar eletronicamente por uma das soluções legais a que se refere a alínea "b" do inciso II do § 1º do art. 98-A, observados os percentuais de desconto aplicáveis de acordo com a fase em que se encontrar o processo Art. 98-A. (...) § 1º Compete ao Núcleo de Conciliação Ambiental: (...) II - realizar a audiência de conciliação ambiental para: (...) b) apresentar as soluções legais possíveis para encerrar o processo, tais como o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

instituir a audiência como uma etapa incontornável tão custosa ao processo, senão para prejudicar o andamento dos processos?

Para além da constatação de que as mencionadas audiências de conciliação prévias, na forma como foram regulamentadas, em nada contribuem com a eficiência do sistema sancionador, constata-se que, ao contrário, **a imensa gama de atribuições transferidas ao Núcleo de Conciliação na realidade praticamente impede a tramitação regular dos processos.**

As atribuições conferidas aos Núcleos de Conciliação são enormes, sendo necessário intenso preparo para a sua operacionalização. Como não houve a organização necessária, os processos sancionadores foram paralisados logo em seu início, antes mesmo da realização da audiência prévia.

Veja-se que o Núcleo de Conciliação Ambiental é competente para:

- (i) convalidar de ofício o auto de infração que apresentar vício sanável – atribuição que, antes, era da autoridade julgadora<sup>8</sup>;
- (ii) declarar nulo o auto de infração que apresentar vício insanável – atribuição que, antes, era da autoridade julgadora<sup>9</sup>;
- (iii) decidir sobre a manutenção da aplicação das medidas administrativas (ex: embargo de obra, atividade e área, suspensão de venda ou fabricação de produto, suspensão de atividades, apreensão ou destruição dos produtos e instrumentos da infração; demolição de obra), assim como sobre a aplicação das sanções (ex: advertência, multa, restrição de direitos, apreensão de equipamentos utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto da infração, embargo ou demolição de obra, embargo de atividade e área, suspensão de atividades);
- (iv) realizar a audiência de conciliação ambiental para **a)** explicar ao autuado as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração; **b)** apresentar as soluções legais possíveis para encerrar o processo, como o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; **c)** decidir sobre questões de ordem pública; e **d)** homologar a opção do autuado por uma das soluções de que trata a alínea “b”.

---

<sup>8</sup> Decreto nº 9.760/2019: “Art. 99. O auto de infração que apresentar vício sanável poderá, a qualquer tempo, ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, mediante despacho saneador, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação”.

<sup>9</sup> Decreto nº 9.760/2019: “Art. 100. O auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação”.

Com as alterações normativas ora debatidas, a avaliação preliminar do auto de infração passou a ser feita pelo Núcleo de Conciliação Ambiental logo no início da audiência, transferindo-se a ele ainda mais uma responsabilidade.<sup>10</sup> Também houve alterações relativas às atribuições de competências dos Núcleos de Conciliação, com transferência maciça de responsabilidades e aumento da complexidade das matérias tratadas no âmbito estadual. Com efeito, se inicialmente casos envolvendo multas superiores a quinhentos mil reais eram tratadas pelas unidades do Distrito Federal (INC nº 2/2020, art. 9º), desde 2021 atribuiu-se aos Núcleos de Conciliação Estaduais a responsabilidade pela realização de todas as audiências, independentemente do valor (INC nº 1/2021, art. 9º).

Por fim, cumpre esclarecer que o desenho legal do mecanismo de conciliação ora discutido traz, em seu bojo, uma mensagem de clara de leniência no que diz respeito às infrações ambientais. Como conclui o estudo recente conduzido por Raoni Rajão e outros,

**“os autos de infração têm seus efeitos sustados até a realização da audiência de conciliação. Desse modo, os infratores não precisam sequer contratar um advogado para constituir sua defesa, normalmente o prejuízo econômico mais imediato dos autos de infração. Passados mais de 2 anos da criação do núcleo, foram concluídas somente 252 audiências de conciliação, menos de 2% dos autos de infração realizados no mesmo período. Isso indica que a quase totalidade de autos de infração realizados entre 2019 e 2020 seguem suspensos. Sendo assim, apesar de um grande esforço público (pessoas, tecnologia, orçamento) para implementar esse mecanismo, o núcleo deve gerar poucos resultados efetivos, além de aumentar o risco de prescrição dos processos, de negociações indevidas e de redução da dissuasão das infrações”.**<sup>11</sup>

A verdade é que **essas mudanças introduzidas no rito do processo administrativo prejudicam o seu desenvolvimento, reduzindo a agilidade e a fluidez**

---

<sup>10</sup> Inicialmente, a INC nº 2/2020 determinou que a equipe do Núcleo de Conciliação Ambiental fosse dividida entre duas equipes: a Equipe de Análise Preliminar – EAP, era responsável pela análise preliminar do auto de infração, para convalidar vícios sanáveis, declarar nulos autos de infração com vício insanável etc; por sua vez, a Equipe de Condução de Audiências de Conciliação – ECAC conduzia as audiências. Com a edição da INC nº 1/2021, a avaliação preliminar do auto de infração passou a ser feita pelo Núcleo de Conciliação Ambiental logo no início da audiência, transferindo-se a ele ainda mais uma responsabilidade.

<sup>11</sup> Disponível em: <[https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_final.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf)>, p. 6.



**dos processos e favorecendo a impunidade do infrator ambiental, com o aumento do risco de prescrição das sanções pela paralisação dos processos.**

## **II.2. ALTERAÇÃO DA GOVERNANÇA DO PROCESSO SANCIONADOR: CENTRALIZAÇÃO E ARBITRARIEDADE**

Além da criação da etapa de conciliação e dos Núcleos de Conciliação Ambiental, o Decreto Federal nº 9.760/2019 e as sucessivas instruções normativas que o regulamentaram também **alteraram a estrutura de governança do processo sancionador, tornando-o mais centralizado e potencialmente arbitrário.**

Com efeito, o **Decreto Federal nº 9.760/2019 (art. 98-A, §3º) determina que os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Núcleo de Conciliação Ambiental não podem ser presididos por servidor integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração.** Tal previsão obriga que seja adotada uma organização que afasta, desde o início do processo, a autonomia dos órgãos da administração pública federal responsáveis pela lavratura do auto de infração, submetendo-os ao **comando de servidor que desconhece o funcionamento e a dinâmica do órgão, o que prejudica o andamento dos processos e permite, inclusive, o encerramento sumário dos processos por servidor estranho à estrutura do órgão ou entidade.**

Digno de nota, ainda, que a INC nº 1/2021 também instituiu uma **etapa preliminar de saneamento do processo, a ser realizada pela figura do superior hierárquico.**<sup>12</sup> Tal inovação motivou a assinatura de carta aberta redigida pelos fiscais do IBAMA,<sup>13</sup> endereçada ao Presidente da entidade, na medida em que a figura do superior hierárquico, nesse caso, cumprirá o papel de sensor, com ampla discricionariedade no âmbito dos órgãos de fiscalização ambiental federal (IBAMA e ICMBio). Para os servidores, tal inovação apresenta-se como contraditória diante dos

---

<sup>12</sup> Instrução Normativa 01/2021: "Art. 15 Constatando a ocorrência de infração administrativa ambiental, demonstrada em relatório de fiscalização, nos termos do capítulo anterior, o agente ambiental federal designado para atividades de fiscalização lavrará auto de infração em termo próprio por meio do qual indicará a imposição de sanções e formalizará a aplicação de medidas administrativas cautelares, a seguir especificadas: (...) § 3º A autoridade hierarquicamente superior, após o saneamento e a abertura do processo administrativo, poderá apontar pendências, erros, vícios ou a necessidade de produção de informações ou documentos complementares, solicitando ao agente autuante, caso haja justificada e fundamentada necessidade, as correções e as complementações necessárias, no prazo máximo de 5 (cinco) dias".

<sup>13</sup> Disponível em: <[https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI\\_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf](https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf)>.

comprovados resultados das atividades de fiscalização ambiental e inviabiliza ações (i) de combate ao desmatamento na Amazônia; (ii) de fiscalização de pesca em mar aberto e zona costeira; (iii) de combate às infrações contra a fauna; entre outras, realizadas de forma costumeira em áreas remotas pela fiscalização ambiental federal<sup>14</sup>.

**Tais alterações normativas são prejudiciais ao reduzir a autonomia dos órgãos ambientais responsáveis pela lavratura dos autos de infração, centralizando as instâncias decisórias.**

No mais, os Núcleos de Instrução Processual (NUIP) que antes atuavam de forma descentralizada (IN IBAMA nº 10/2012), passaram a ser concentradas nas Equipes Nacionais de Instrução – ENINS (Portaria IBAMA nº 1.369/2020), com o objetivo de concentrar toda a instrução do feito em única equipe nacional.<sup>15</sup> A ENINS atualmente se divide em três grupos: o Grupo Nacional de Primeira Instância (GN-I), o Grupo Nacional de Segunda Instância (GN-II) e o Grupo Nacional de Preparação (GN-P) (Portaria IBAMA nº 1.369/2020, art. 5º). Conforme muito bem ponderado:

A centralização da instrução pode garantir, em tese, uma melhor distribuição e uniformização da instrução processual, porém, o êxito desta nova estrutura depende muito da composição da Enins, tanto com relação à capacidade técnica de seus integrantes, quanto ao número de servidores envolvidos. Caso a equipe da Enins não seja composta por técnicos suficientemente capacitados, análises processuais e propostas de julgamento inadequadas ou incorretas podem pôr em xeque todo o procedimento sancionador ambiental do Ibama, já que esta equipe será responsável por todos os processos do órgão. Além disso, a Enins precisa ser composta por servidores em número capaz de dar conta do fluxo de autos de infração que são lavrados todos os dias no Brasil. [grifos nossos]<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> "As inovações trazidas para a instauração de processos de apuração de infrações (conforme art. 15 da INC 01/2021), traz na autoridade hierarquicamente superior a existência de uma espécie de censor, com ampla e irrestrita discricionariedade, no âmbito dos órgãos de fiscalização ambiental federal, IBAMA e ICMBio; dada a comprovação de que todo ato praticado, toda propositura de apuração de ilícito e imposição de sanções pelos fiscais, deve ser validado por esta figura administrativa, apresentando um pressuposto que todo trabalho realizado pelo fiscal deva ser saneado. Consideramos isso significativamente inovador e estranho aos resultados comprovados das atividades de fiscalização ambiental feitas por nós, servidores do IBAMA e ICMBio imbuídos na função de fiscais, além de ser uma regra que inviabiliza ações de combate ao desmatamento na Amazônia, ações de fiscalização de pesca em mar aberto e zona costeira, de combate às infrações contra a fauna, entre outras, realizadas de forma costumeira em áreas remotas pela fiscalização ambiental federal". Disponível em: <[https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI\\_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf](https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf)>.

<sup>15</sup> Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021, p. 18.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 18.

Esse cenário de centralização dos processos é agravado pelo fato de que não se estabeleceram critérios claros e objetivos para a escolha dos integrantes das ENINS, apenas dispôs que os seus integrantes serão designados pelo Presidente do órgão, com a recomendação da Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais e ouvida a unidade onde o servidor esteja lotado (Portaria IBAMA nº 1.369/2020, arts. 15 e 17), fato que **“não garante que estas equipes sejam pautadas pelos princípios administrativos da moralidade, impessoalidade e interesse público e podem estar sujeitas a pressões e interesses políticos”**.<sup>17</sup>

Por fim, quanto ao julgamento do auto das infrações ambientais, a INC nº 1/2021 também optou por sua centralização. Antes a competência para o julgamento em primeira e segunda instância operava-se de forma descentralizada, dividindo-se de acordo com o valor das multas<sup>18</sup> (IN IBAMA nº 10/2012, art. 2º). Hoje, as decisões de primeira instância cabem ao Gerente Regional, no âmbito do ICMBio, e ao Superintendente Estadual, na esfera do IBAMA. Por sua vez, o julgamento dos recursos compete aos Presidentes de cada um dos órgãos ambientais (INC nº 01/2021, arts. 11 e 12).

Embora muito mais simplificada, **“esta nova configuração não só coloca uma grande carga de trabalho sobre essas pessoas como também as coloca em uma situação privilegiada de poder para decidir sobre todos os processos relativos a infrações ambientais de competência do Ibama”**<sup>19</sup>.

Como bem resumem Raoni Rajão e outros,

A primeira grande mudança foi a **unificação dos procedimentos de apuração das infrações ambientais entre Ibama e ICMBio, que até então ocorria de maneira independente, e os submeteu a maior interveniência do MMA. (...)**

Em seguida, foi criada uma **equipe de instrução processual, em nível nacional e não mais vinculadas às unidades locais e central**, tanto para primeira como para segunda instâncias de julgamento. **As autoridades julgadoras voltaram a ser uma atribuição exclusiva**

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>18</sup> “Multas abaixo de 100 mil reais eram julgadas por servidores designados na Supes. Os superintendentes estaduais só julgavam processos com multas entre 100 mil e 500 mil reais. Acima deste valor, até o teto de 10 milhões de reais, o julgamento ocorria na sede do Ibama por chefes ou coordenadores vinculados à Coordenação Geral de Cobrança e Controle de Créditos e os processos com multas acima de 10 milhões de reais eram de competência do Coordenador Geral desta divisão. A competência para o julgamento dos recursos em segunda instância também era dividida entre quatro tipos de autoridades julgadoras, subindo um nível na hierarquia com relação às autoridades de primeira instância, então além dos superintendentes estaduais e os chefes e coordenadores da Coordenação Geral de Cobrança e Controle de Créditos, o presidente do Ibama era competente para julgar os recursos com multa superior a 10 milhões de reais”.

Ibidem, p. 19.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 19

**das funções de superintendentes nos Estados (em primeira instância) e Presidentes (em segunda instância), retornando ao modelo semelhante ao adotado até 2008 que gerava gargalos no processo de julgamento. Como a nomeação para esses postos ocorre na maioria dos casos por indicação política de pessoas externas ao quadro efetivo do órgão, isto voltou a ser uma grande fragilidade do processo. Além de poder haver conflito de interesses, a maioria dos indicados não possui experiência ou conhecimento no assunto.**<sup>20</sup>

Finalmente, acresça-se a esse cenário de absoluto descontrole as inúmeras exonerações de servidores de carreira do IBAMA de cargos estratégicos de gestão e sua substituição por profissionais sem a qualificação necessária na área ambiental. Logo que assumiu o Ministério do Meio Ambiente, o então ministro Ricardo Salles exonerou 21 dos 27 superintendentes estaduais do IBAMA e servidores que ocupavam função estratégica na fiscalização ambiental<sup>21</sup>. Também substituiu cargos estratégicos do IBAMA, até então ocupados por servidores de carreira, por funcionários indicados politicamente<sup>22</sup>.

Fica claro, portanto, que as alterações promovidas pelas novas normativas tornaram o processo sancionador inviável para a solução dos conflitos ambientais na esfera administrativa e, além disso, transformaram-no em espaço de decisões de natureza política, em substituição a uma devida leitura técnica e jurídica dos ilícitos ambientais a serem apurados.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <[https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_final.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf)>, p. 6.

<sup>21</sup> “Dois chefes de fiscalização do Ibama foram exonerados após bem-sucedida ação de combate ao garimpo ilegal dentro de terras indígenas (Prazeres 2020); o Coordenador-Geral para o Monitoramento do Uso da Biodiversidade e Comércio Exterior do Ibama também foi exonerado após posicionar-se contrariamente às alterações nas regras que reduziram o controle da exportação de madeira nativa (Werneck 2021)”. Ibidem, p. 23.

<sup>22</sup> “Dentre todas estas substituições, a **exoneração do chefe da Coordenação Nacional do Processo Sancionador Ambiental do Ibama (CNPSA), em janeiro de 2021, é a mais crítica e põe em xeque a capacidade (e vontade) do governo atual de implementar o novo sistema sancionador e torná-lo mais eficaz. O ex-chefe da CNPSA é um profundo conhecedor do sistema sancionador ambiental federal. Desde 2013, comandava uma equipe de aproximadamente 300 servidores, responsável pelo processamento dos autos de infração. Nos últimos dois anos, o técnico se dedicou a estudar, planejar e implementar a nova etapa de conciliação ambiental. Sua saída teve um impacto tão grande que todos os chefes titulares e substitutos do sistema sancionador do Ibama, incluindo a divisão de contencioso administrativo e divisão de conciliação ambiental, colocaram seus cargos à disposição (Amaral 2021). Um ex-superintendente do Ibama em Mato Grosso do Sul avaliou que o Ibama estava paralisado, que as audiências de conciliação não estavam ocorrendo e que a indicação de policiais militares de São Paulo para ocupar diversos cargos de confiança no órgão era um dos grandes problemas da atual gestão do MMA**” [grifos nossos] Ibidem, pp. 23-24.

### **III. AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DAS ALTERAÇÕES NORMATIVAS PROMOVIDAS**

Uma vez esclarecidas de forma pormenorizada as alterações normativas promovidas pelo Decreto Federal nº 9.760/2019 e seus problemas jurídicos e regulatórios, passa-se a expor os dados mais atualizados disponíveis acerca das consequências práticas da implementação dessas normas, cuja constitucionalidade ora se debate.

A instituição de uma nova etapa processual erigiu a audiência preliminar de conciliação à protagonista do sistema, cedendo-lhe lugar de grande destaque no procedimento sancionador, sem, no entanto, oferecer, em contrapartida, a estrutura adequada para a sua implementação. A medida promoveu enorme impacto na agilidade e na fluidez dos processos. Sua implementação exigiria a mobilização de servidores para tal finalidade e deveria ter sido precedida de atenta organização administrativa e de forte estrutura para fazer frente às demandas e responder com êxito e eficiência à solução dos conflitos, o que certamente não ocorreu.

Seria ingênuo afirmar que as decisões tomadas pelo Poder Executivo simplesmente não foram precedidas da reflexão e da organização necessárias por mero descuido, pois o próprio Presidente da República vem evidenciando a sua intenção de diminuir a aplicação de penalidades aos infratores ambientais,<sup>23</sup> permitindo-se concluir que as alterações levadas a termo tenham sido uma forma de permitir “passar a boiada” e, assim, sacrificar de vez o sistema sancionador ambiental, de modo a represar todo o fluxo de processos e inviabilizar a aplicação de penalidades ou a sua conversão em serviços ambientais.

**O Decreto Federal nº 9.760/2019 e as Instruções Normativas que se seguiram, em vez de agilizarem a solução dos conflitos, terminaram por promover verdadeira precarização dos processos sancionadores, com irreparável prejuízo ao meio ambiente, uma vez que o devido sancionamento à conduta infracional é fator essencial para redução da prática de ilícitos.**

Ademais, as alterações na estrutura de governança configuraram o processo sancionador para que haja **situação privilegiada de poder em todas as fases**

---

<sup>23</sup> Em janeiro deste ano, o Presidente comemorou publicamente a queda de autuações durante evento do Banco do Brasil: “Paramos de ter grandes problemas com a questão ambiental, especialmente no tocante à multa. Tem que existir? Tem. Mas conversamos e nós reduzimos em mais de 80% as multagens no campo”. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/01/31/crime-ambiental-em-alta-fogo-em-helicoptero-e-a-ponta-do-iceberg-dizem-fiscais>>.

**procedimentais, favorecendo a substituição de decisões técnicas e jurídicas por decisões eminentemente políticas, de modo a favorecer exclusivamente uma parte: o infrator ambiental.**

As inovações implementadas no ordenamento jurídico são tão nefastas ao processo sancionador e, por consequência direta, tão prejudiciais ao próprio meio ambiente, que diversos especialistas da área ambiental vêm tecendo severas críticas ao decreto presidencial e às instruções que o regulamentaram.

Nessa toada, **trazemos a este E. Supremo Tribunal Federal dois estudos que analisam, especificamente, os impactos das normas ora questionadas:**

- “Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador”, de autoria de Cristina Leme Lopes e Joana Chiavari,<sup>24</sup> publicado pelo *Climate Policy Initiative*, vinculado à PUC/RJ – trata com clareza das mudanças promovidas pela recente alteração normativa e aborda, de forma clara, a sua responsabilidade por nítidos prejuízos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (doc. 1);
- “Dicotomia da Impunidade do Desmatamento ilegal”, de autoria de Raoni Rajão e Jair Schmitt,<sup>25</sup> vinculados à UFMG – explicita e destrincha a precariedade do atual processo sancionador ambiental (doc. 2).

Digno de nota, ainda, que **os próprios servidores das autarquias ambientais vêm publicamente se manifestando contrariamente às mudanças normativas ora debatidas.** A edição da INC nº 1/2021 levou à publicação de **cartas abertas, assinadas por diversos servidores do IBAMA e do ICMBio, denunciando o estado de paralisação do processo sancionador ambiental** (doc. 3).<sup>26</sup> Ainda, a Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA emitiu nota técnica ao Presidente do Instituto sugerindo o aprimoramento da INC nº 1/2021, por sua inadequação à realidade fática (doc. 4).<sup>27</sup> Os servidores do IBAMA e ICMBio também apontaram a falta de atuação das autarquias para adotar as medidas necessárias para a implementação das mudanças

---

<sup>24</sup> Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio-Analise-do-Novo-Procedimento-Administrativo-Sancionador-do-Ibama.pdf>>.

<sup>25</sup> Rajão, Raoni; Schmitt, Jair; Nunes, Felipe; Soares-Filho, Britaldo. “Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal”. Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais. Belo Horizonte: UFMG, 2021. Disponível em: <[https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_final.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf)>.

<sup>26</sup> Disponível em: <[https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI\\_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf](https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf)>

<sup>27</sup> Disponível em: <[https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI\\_02001.008077\\_2021\\_86-DIPRO.pdf](https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI_02001.008077_2021_86-DIPRO.pdf)>.



trazidas pelos diplomas normativos, paralisando as atividades pela falta dos mecanismos, sistemas e equipamentos necessários ao desenvolvimento do trabalho.<sup>28</sup>

### **III.1. O APAGÃO DO PROCESSO SANCIONADOR**

Com a instituição da conciliação obrigatória nos processos administrativos federais, o fluxo processual foi paralisado. Isso porque a conciliação foi instituída sem a sua devida regulamentação e sem a capacitação prévia dos servidores do IBAMA e ICMBio, de forma que o fluxo de processos teve de ser interrompido em decorrência da incapacidade estrutural da administração para o prosseguimento dos feitos.

Em 2020, os órgãos ambientais também justificaram a não realização das audiências de conciliação em decorrência da crise sanitária do COVID-19.<sup>29</sup> Todavia, o próprio Decreto Federal nº 9.760/2019 autorizava a realização das audiências por meio eletrônico (artigo 98-B, § 5º), não havendo qualquer justificativa plausível para o travamento dos processos. Apenas a partir de dezembro daquele ano as atividades foram retomadas a partir da edição da Portaria Conjunta nº 589, de 27.11.2020.<sup>30</sup>

Não bastasse a referida paralisação inicial, em 2021, a retomada dos processos ocorreu de forma extremamente lenta, com maior dificuldade após a INC nº 1/2021, que extinguiu a Equipe de Análise Preliminar, antes responsável pela análise preliminar dos casos discutidos no Núcleo de Conciliação Ambiental, o que dava maior celeridade aos processos. Com a extinção da equipe, o Núcleo de Conciliação Ambiental ficou ainda mais sobrecarregado, gerando entraves ao devido andamento do processo.

Tal panorama é agravado ainda mais pelo fato de que, **conforme informações dos próprios servidores, os Núcleos de Conciliação Ambiental têm atuado com apenas dois servidores**,<sup>31</sup> que não são capazes de lidar com as demandas no ritmo

---

<sup>28</sup> Disponível em: <[https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/1620240286114\\_SEI\\_IBAMA-9868495-Nota-Informativa-1.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/1620240286114_SEI_IBAMA-9868495-Nota-Informativa-1.pdf)> (IBAMA) e em <<https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Carta-Aberta-Servidores-Ambientais-e-Nucam-ICMBio-entrega-22abr2021.pdf>> (ICMBio).

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/notas/2190-ibama-suspende-audiencias-de-conciliacao-por-prazo-indeterminado-em-razao-da-emergencia-de-saude-publica-causada-pelo-coronavirus>>.

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-589-de-27-de-novembro-de-2020-290864787>>.

<sup>31</sup> O artigo 98-A do Decreto Federal nº 9.760/2019 prevê que o Núcleo deverá ser composto por ao menos dois servidores efetivos. Contudo, servidores do IBAMA já relatam que os trabalhos têm sido desenvolvidos única e exclusivamente por duplas, que acabam por não dar conta de todas as demandas de forma célere. Disponível em: <[https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/1620240286114\\_SEI\\_IBAMA-9868495-Nota-Informativa-1.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/1620240286114_SEI_IBAMA-9868495-Nota-Informativa-1.pdf)>.

necessário e muitas vezes nem sequer foram capacitados para realizar as atividades que eram de competência da Equipe de Análise Preliminar, resultando em um processo mais lento e embaraçado.

Conforme já esclareceu o Observatório do Clima, a **situação de paralisação é tão crítica que, nos primeiros dois anos de vigência do Decreto nº 9.760/2019, apenas 1,7% das autuações ambientais realizadas haviam passado pela etapa da conciliação** – que seria a primeira movimentação do processo após a autuação. De abril de 2019, quando entrou em vigor da nova sistemática, até abril de 2021, **os fiscais do IBAMA aplicaram 14,9 mil autos de infração, mas foram realizadas apenas 252 audiências de conciliação.**<sup>32</sup>

Em carta aberta, servidores do IBAMA e ICMBio denunciaram que as administrações centrais das autarquias não providenciaram os meios necessários em termos de sistemas e equipamentos de trabalho para o exercício das atividades de fiscalização ambiental, análise e julgamento de processos. Nesse sentido, esclarecem que desde 2012 vinha sendo feito um investimento em capacitação dos servidores, compra de equipamentos e *softwares* para que o processo eletrônico pudesse operar de forma célere e efetiva. Justamente quando essas melhorias vinham se consolidando, as novas normas trouxeram a necessidade de novas revisões, demandando tempo e recursos para adaptação, desenvolvimento e implantação, enquanto o orçamento disponibilizado pelo governo federal à área ambiental foi reduzido.

Ademais, os servidores apontam que a própria estrutura normativa retira autonomia dos fiscais e, na prática, inviabiliza as ações de combate ao desmatamento na Amazônia, ações de fiscalização de pesca em mar aberto e zona costeira, de combate às infrações contra a fauna, entre outras, realizadas de forma costumeira em áreas remotas pela fiscalização ambiental federal, resultando no que chamaram de **“verdadeiro apagão no rito processual de apuração de infrações ambientais constatadas pelo IBAMA e pelo ICMBio em todo o país”**.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/em-2-anos-so-17-das-multas-passam-por-conciliacao-imposta-por-salles/>>.

<sup>33</sup> Disponível em: <[https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/1620240286114\\_SEI\\_IBAMA-9868495-Nota-Informativa-1.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/05/1620240286114_SEI_IBAMA-9868495-Nota-Informativa-1.pdf)> (IBAMA) e em <<https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Carta-Aberta-Servidores-Ambientais-e-Nucam-ICMBio-entrega-22abr2021.pdf>> (ICMBio).



As normas ora debatidas, como se vê, instauraram o caos no processo sancionador ambiental, com a paralisação dos processos e inviabilização da arrecadação do valor das multas ou da sua conversão em obrigações ambientais.

A planilha das audiências agendadas pelo ICMBio para os exercícios de 2021 e 2022<sup>34</sup> indica que foram agendadas, em todo o país, apenas 112 audiências de conciliação, o que revela a ineficiência das novas regras processuais. O IBAMA, por sua vez, nem sequer divulga as informações de audiências agendadas, informação que não se logrou obter nem mesmo após formulação de pedido via Lei de Acesso à Informação (doc. 05).

A atual situação de desproteção do meio ambiente vem sendo abordada pela imprensa, que tem noticiado o terror e o medo vividos pelos fiscais ambientais diante de infratores que se sentem cada vez mais encorajados e sem receio de terem de, efetivamente, pagar as multas ambientais devidas. Nesse particular, **as alterações processuais ora debatidas prestaram-se apenas a postergar a aplicação da sanção**, constituindo-se, segundo Suely Araújo, que presidiu o IBAMA entre 2016 e 2019, em **um dos principais instrumentos de desmonte da fiscalização ambiental no país**, aliado ao baixo número de agentes ambientais e à substituição de pessoal capacitado por policiais militares.<sup>35</sup>

Estudo conduzido por Raoni Rajão e Jair Schmitt na UFMG, intitulado “Dicotomia da Impunidade do Desmatamento Ilegal”<sup>36</sup>, denuncia a precariedade do atual processo sancionador ambiental e avalia que **“a efetiva responsabilização pelos danos ambientais não depende só da fiscalização, como também de um rito jurídico sancionador eficiente,”** pois **“a aplicação das sanções por danos ambientais, figura entre o rol de instrumentos de gestão ambiental desde a Política Nacional de Meio Ambiente”**<sup>37</sup>.

Os autores esclarecem que as alterações no rito sancionador reduziram a capacidade de imputação de sanções ambientais aos infratores, devido **(i)** à maior intervenção do Ministério do Meio Ambiente nas apurações; **(ii)** à inefetividade do fluxo

---

<sup>34</sup> As informações foram extraídas do site do governo: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/audiencias-de-conciliacao-agendadas>>, em 07 fev. 2022.

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/01/31/crime-ambiental-em-alta-fogo-em-helicoptero-e-a-ponta-do-iceberg-dizem-fiscais>>.

<sup>36</sup> Disponível em: <[https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_final.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf)>.

<sup>37</sup> Disponível em: <[https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_final.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf)>, p. 1-2.

dos processos sancionadores; **(iii)** à criação de uma equipe de instrução processual em nível nacional e não mais equipes vinculadas às unidades locais e central, tanto para primeira, como para segunda instâncias de julgamento; **(iv)** à atribuição de julgamento exclusivamente aos superintendentes nos Estados (em primeira instância) e presidentes (em segunda instância), cujas nomeações respeitam interesses políticos, e não técnicos.<sup>38</sup>

As modificações normativas ora debatidas repercutiram negativamente na capacidade coercitiva e dissuasória dos órgãos ambientais, de maneira que a quantidade de decisões em 2020 para processos de infração contra a flora reduziu-se de uma média de 5,3 mil anuais entre 2014 e 2018 para somente 113 julgamentos em 2019 e 17 em 2020, conforme o gráfico abaixo:<sup>39</sup>

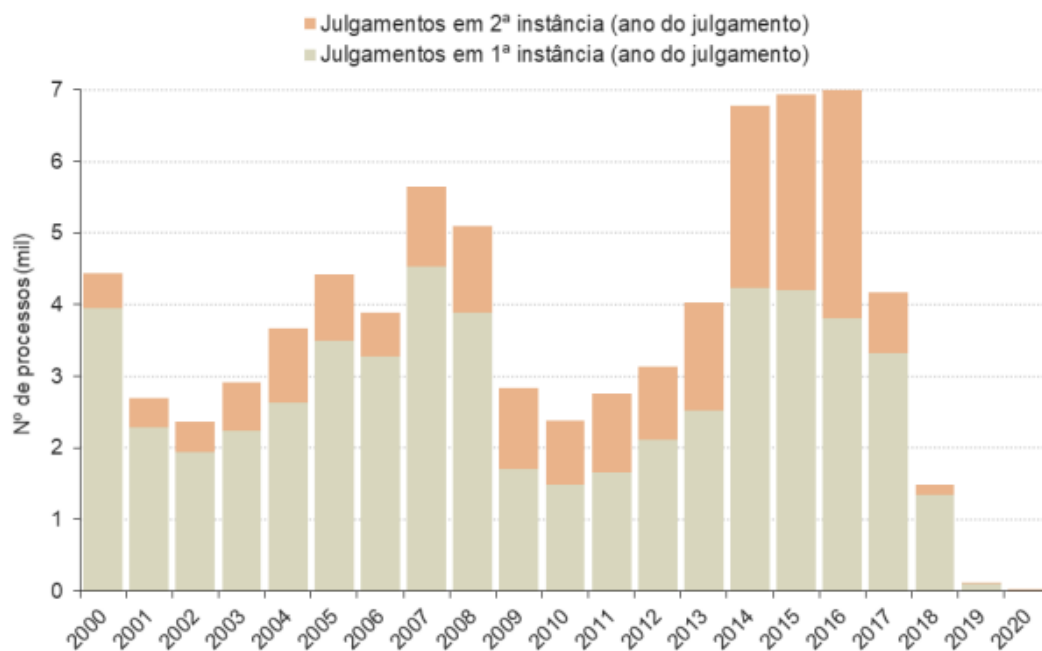


Figura 2 – Julgamento dos processos por infração contra a flora nos estados da Amazônia Legal (Fonte: Ibama, 2021).

Também a quantidade de multas pagas reduziu de uma média de 688 entre 2014 e 2018 para 74 e 13 multas pagas em 2019 e 2020, respectivamente, sendo que, em 2020, pela primeira vez na série histórica, o número de desembargos foi superior ao de embargos, conforme o gráfico abaixo.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

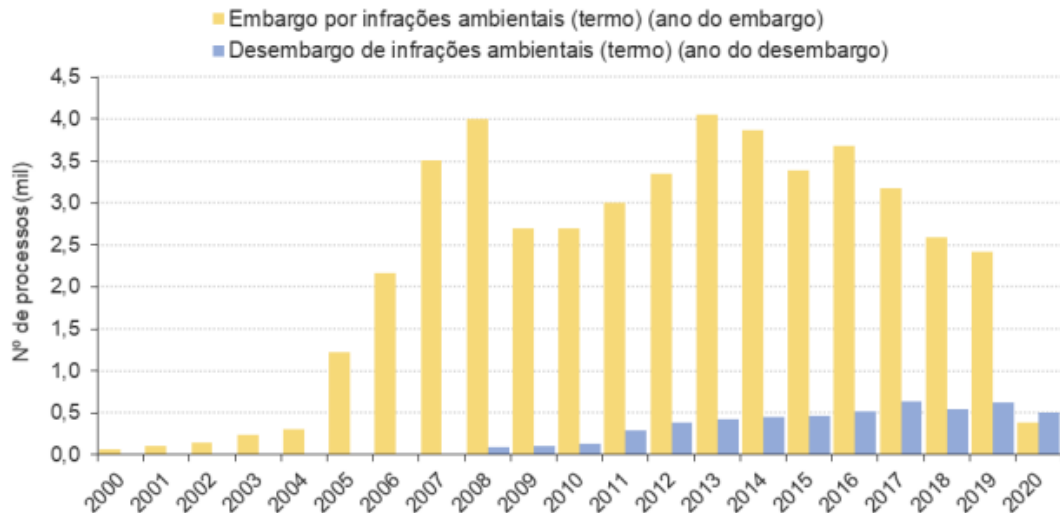


Figura 5 – Embargos e desembargos por infrações ambientais nos estados da Amazônia Legal (Fonte: Ibama, 2021). (i) Os embargos referem-se a todas as infrações ambientais e não apenas aquelas contra a flora. (si) Não há dados disponíveis para desembargos que ocorreram entre 2000 e 2007.

Diante de todo o universo de processos que apuram infrações ambientais pendentes de julgamento no IBAMA, em primeira ou segunda instâncias (cerca de 99 mil) e mantida a força de trabalho, as tecnologias empregadas e os parâmetros de produção, o passivo de processos aumentaria indefinidamente:

Atualmente no Ibama, há cerca de 95 servidores designados para atuar na fase de conciliação, 135 servidores para fazer a instrução em primeira instância, 27 autoridades julgadoras em primeira instância, 22 servidores para fazer a instrução em segunda instância e uma autoridade julgadora, além de outros servidores e terceirizados que exercem atividade de apoio. Assim, considerando todos os processos de infração ambiental pendentes de julgamento no Ibama, em primeira ou segunda instâncias (cerca de 99 mil) e mantida a força de trabalho, as tecnologias empregadas e os parâmetros de produção, o passivo de processos aumentaria indefinidamente. Ou seja, haveria cada vez mais processos para julgar sem que o órgão conseguisse fazê-lo, o que aumentaria a impunidade pela prescrição decorrente da falta de julgamento e pela incapacidade de executar as sanções.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Ibidem, p. 6.

Ressalte-se que, conforme já se advertiu acima, o artigo 21, § 2º, do Decreto Federal nº 6.514/2008,<sup>42</sup> em consonância com o artigo 1º, § 1º<sup>43</sup>, da Lei nº 9.873/1999, estabelece a incidência de prescrição intercorrente – passível de consumação no curso do feito – em processos de apuração do auto de infração paralisados por mais de três anos. Assim, é grave e iminente o risco de que inúmeras penalidades venham a prescrever, uma vez que as audiências de conciliação praticamente não têm sido realizadas, ou realizam-se em número infinitamente inferior ao necessário.

Prova disso é que, mais recentemente, o jornal Folha de São Paulo teve acesso a um relatório do Superintendente de Apuração de Infrações Ambientais do IBAMA, Sr. Rodrigo Gonçalves Sabença, que **aponta o risco de prescrição de mais de 5.000 autos de infração ambiental lavrados desde 2020 (doc. 06)**. O documento, enviado aos superintendentes do IBAMA nos Estados em novembro de 2021, comprova que o órgão não tem conseguido processar os autos de infração para julgamento e pede a adoção de providências.<sup>44</sup>

A situação, portanto, é de extrema gravidade, uma vez que, sendo o prazo prescricional bastante exíguo, a consumação da prescrição apenas poderia ser evitada com o desenvolvimento de processo ágil e sem descontinuidade ou interrupções – exatamente o oposto do que vem ocorrendo.

Diante do estreito vínculo entre o sucateamento do processo sancionador e a vulneração ao meio ambiente, fica claro que não se trata de apenas travar uma discussão sobre a impunidade do infrator ou a baixa arrecadação do valor das multas aos cofres públicos. A questão vai muito além, pois implica efetivo dano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por consequência, à saúde e à vida, como se verá a seguir.

---

<sup>42</sup> Decreto Federal nº 6.514/2008: "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 esta 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".

<sup>43</sup> Lei nº 9.873/1999: "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. § 1º. Incide a prescrição no procedimento administrativo 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, se for o caso".

<sup>44</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/ibama-aponta-risco-de-prescricao-de-5000-infracoes-ambientais-lavradas-na-gestao-bolsonaro.shtml>>

### **III.2. IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS GRAVOSOS E IRREVERSÍVEIS**

Expostas as diversas alterações a que foram submetidas as normas que regem o processo ambiental sancionador, além das mudanças na estrutura de governança dos órgãos ambientais, e demonstrado que as alterações implementadas atingiram o regular desenvolvimento do processo, provocando a paralisação e implicando sério obstáculo para a solução do conflito, passa-se à exposição de como as alterações implementadas vêm provocando danos ao meio ambiente.

Sobre o tema, cumpre esclarecer, de início, a relevância do processo administrativo sancionador ambiental para a prevenção de ilícitos ambientais e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O processo administrativo sancionador ambiental tem o propósito de apurar, por meio de rito próprio, as infrações ao meio ambiente, responsabilizando o infrator e aplicando-lhe as sanções previstas no ordenamento jurídico. Trata-se de elemento fundamental para a penalização do agente e para a efetiva prevenção contra ilícitos ambientais.

De fato, o art. 225, § 3º, da Constituição Federal estabelece que as atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, consagrando a independência da responsabilização ambiental nas esferas administrativa, civil e penal. Ademais, nos termos do art. 70 da Lei 9.605/98, “considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

Cabe, assim, aos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais exercer o poder de polícia administrativa, realizando a fiscalização e aplicando as sanções para assegurar a boa conduta em relação ao meio ambiente.

A imposição de sanções àqueles que causem danos ao meio ambiente decorre do exercício do poder de polícia da Administração e tem por objetivo assegurar o cumprimento das regras de uso dos recursos naturais e de controle das atividades degradantes. Ao longo do tempo, o instrumento vem sendo aperfeiçoado e empregado como resposta ao agravamento dos problemas ambientais.

Com efeito, a noção de que as pessoas moldam o seu comportamento de acordo com os incentivos e as penalidades associadas a determinados tipos de conduta embasa um amplo corpo da literatura da sociologia jurídica (*deterrence literature*), que

associa as sanções legais a um efeito de intimidação que leva os cidadãos a evitar infringir a lei. Assim, a severidade das sanções e a certeza da punição poderia ser considerada uma forma eficaz de reduzir a prática de ilícitos.<sup>45</sup>

E, de fato, **a melhoria nos sistemas de monitoramento e a imposição de sanções aos ilícitos ambientais têm desempenhado um papel absolutamente fundamental no combate ao desmatamento no Brasil**, como aponta o relatório do *Climate Policy Initiative*, vinculado à PUC/RJ:

As **ações de comando e controle**, ou seja, de monitoramento, fiscalização e responsabilização por infrações ambientais, possuem um papel fundamental no combate ao desmatamento da Amazônia. Evidências mostram que estas ações **foram as principais responsáveis pela queda acentuada e contínua do desmatamento na região entre os anos de 2004 e 2012** (Assunção et al. 2015; Burgess 2019). O monitoramento e a aplicação de sanções por supressão de vegetação sem autorização, pelo Ibama, efetivamente **inibiram o avanço do desmatamento na Amazônia**. Estudo do CPI/PUC-Rio estima que, caso a estratégia de monitoramento e aplicação da lei pelo Ibama não houvesse existido, a Amazônia teria perdido, além da área que foi desmatada, outros 270.000 km<sup>2</sup> entre 2007 e 2016 (Assunção et al. 2019). **Assim, alterações na governança e no procedimento administrativo sancionador do IBAMA podem ter impactos significativos na política de combate ao desmatamento.**<sup>46</sup> [grifos nossos]

A figura abaixo ilustra a simulação feita pela CPI/PUC-Rio, ao representar o quadro de desmatamento da Amazônia entre 2007 e 2016 caso não houvesse monitoramento e aplicação da lei, cenário no qual o desmatamento teria sido cinco vezes pior.<sup>47</sup> Conclui-se, portanto, que a presença e atuação do órgão ambiental no sentido de fiscalizar, aplicar multas e cobrá-las é essencial para o combate ao desmatamento:

---

<sup>45</sup> Veja-se, sobre o tema, GIBBS, Jack. “Deterrence Theory and Research”. In: Garry Melton, *The Law as a Behavioral Instrument*, 1986. In: MACAULAY, Stewart; FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007. No mesmo sentido, WEISBERG, Robert. “The Death Penalty Meets Social Science: Deterrence and Jury Behavior Under New Scrutiny”. *The Annual Review of Law and Social Science* 151 (2005). In: MACAULAY, Stewart; FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007.

<sup>46</sup> Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. “Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia”. Rio de Janeiro: *Climate Policy Initiative*, 2021. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio-Analise-do-Novo-Procedimento-Administrativo-Sancionador-do-Ibama.pdf>>. p. 25.

<sup>47</sup> Imagem extraída de <<https://www.youtube.com/watch?v=Ry6CRGvZhUQ>>.

## Qual é o efeito da aplicação da lei (multa) no desmatamento na Amazônia?

Simulação: Sem Monitoramento e Fiscalização, 2007-2016



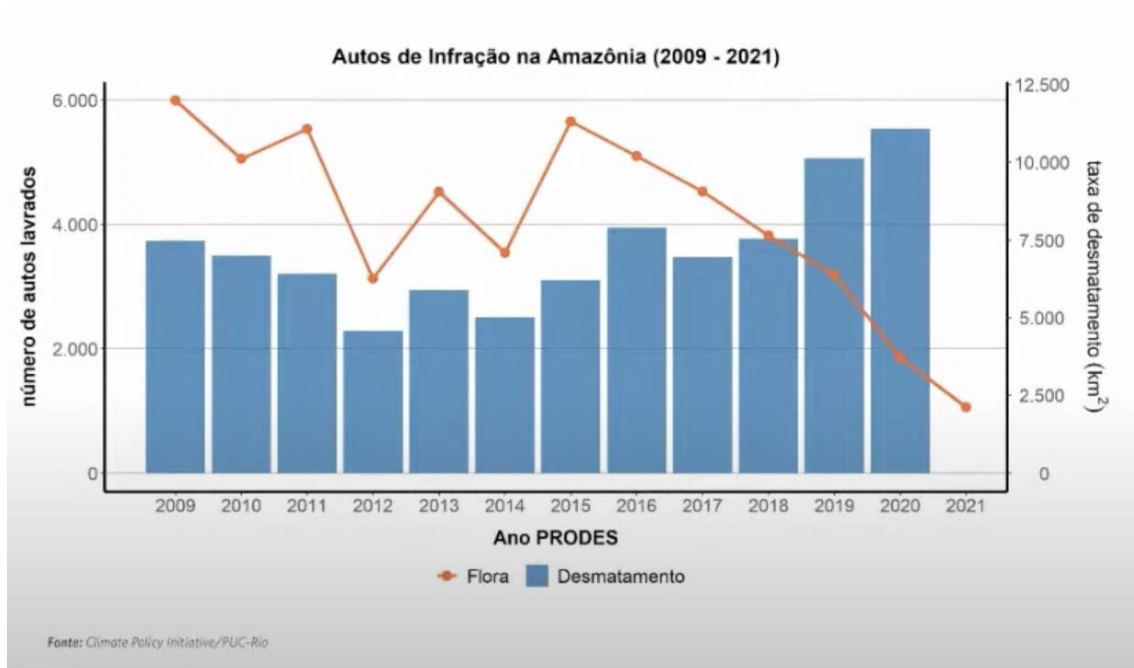
Fonte: CPI/PUC-Rio com dados de Assunção, Gandour e Rocha (2019).

Ocorre que **as alterações normativas ora debatidas caminham no sentido de tornar o processo administrativo sancionador mais moroso e menos transparente, aumentando o risco de prescrição das sanções e de impunidade dos infratores.**

O gráfico a seguir<sup>48</sup> demonstra em azul a variação da taxa de desmatamento nos últimos 2 (dois) anos, indicando aumento relevante. A linha laranja, por sua vez, indica a queda do número de lavraturas de autos de infração contra a flora na região amazônica. Fica claro que, **quanto mais tímida for a presença do Estado, maior o avanço do desmatamento:**

<sup>48</sup> Imagem extraída de <<https://www.youtube.com/watch?v=Ry6CRGvZhUQ>>.





Evidente, portanto, que a paralisação do processo sancionador, devido ao atraso ou à não realização das audiências de conciliação, trará impactos certos e graves ao meio ambiente:

Os números falam por si. O aumento do desmatamento e queimadas ilegais na região vem crescendo de forma significativa desde o início do governo Bolsonaro (MapBiomass 2020; Alencar et al. 2020; Fellows et al. 2021), ao mesmo tempo em que as autuações por desmatamento ilegal caíram no mesmo período. De acordo com dados do Inpe, a taxa de desmatamento na Amazônia em 2020 é 47% maior que a taxa registrada em 2018 (Inpe 2020). Entretanto, o número de autuações por infrações contra a flora caiu pela metade (56%) em 2020 na comparação com 2018 (Ibama 2021d).

[...]

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



pagamento das multas ou, se ao contrário, estenderá ainda mais o já deficiente procedimento administrativo do Ibama.<sup>49</sup>

De fato, **a paralisia dos processos sancionadores e o aumento da impunidade de infrações ambientais ocorrem em um momento de recorde de desmatamento. De agosto de 2020 a julho de 2021, a Amazônia perdeu 13.235 km<sup>2</sup> de vegetação**, conforme dados oficiais do PRODES - Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite, do INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Trata-se de um aumento de 22% em relação ao ciclo anterior, e é o maior desde 2006. **No cerrado, a perda foi de 8.531 km<sup>2</sup> de agosto de 2020 a julho de 2021**, segundo dados do PRODES, um salto foi de 7,9% em relação ao ciclo anterior, e foi o maior desmatamento desde 2015.

O próprio Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) já declarou que o enfraquecimento de órgãos de fiscalização, a falta de punição a ilícitos ambientais e a redução significativa de ações imediatas de combate e controle de atividades ilegais na região são responsáveis pelo avanço do desmatamento:<sup>50</sup>

**A destruição de áreas de floresta na Amazônia continua apresentando índices alarmantes.** No período de agosto de 2018 a julho de 2021, o desmatamento no bioma aumentou 56,6% em relação ao mesmo período em anos anteriores. O Pará segue como o estado que possui as áreas mais críticas de desmatamento desde 2017. O levantamento foi feito pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)

Para o Ipam, **o avanço do desmatamento na Amazônia ficou mais evidente** a partir da gestão do presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018, por meio do **enfraquecimento de órgãos de fiscalização, falta de punição a crimes ambientais e redução significativa de ações imediatas de combate e controle de atividades ilegais na região.**

Estamos subindo degraus rápido demais quanto à destruição da Amazônia. **Quando olhamos para os números dos últimos três anos, fica claro o retrocesso daquilo que o Brasil foi um dia.** Seguimos um caminho totalmente oposto às atitudes que o planeta precisa, com urgência, neste momento”, declara Ane Alencar, diretora de ciência no IPAM e principal autora do estudo. [grifos nossos]

**O aumento do desmatamento na região acarreta diversos prejuízos de ordem socioambiental, incluindo danos ecossistêmicos, à fauna e à flora.** Segundo

---

<sup>49</sup> Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021, p. 26/27.

<sup>50</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2022/02/04/desmatamento-na-amazonia-cresce-56percent-no-governo-bolsonaro-diz-ipam.ghtml>>.

reportagem de fevereiro de 2022, os animais do Cerrado e da Amazônia têm perdido, de forma consistente, o seu habitat. Das 486 espécies analisadas, 484 perderam parte do seu habitat, sendo que algumas chegaram a perder mais de 90% da sua área de ocorrência. Tais perdas impactam diretamente a biodiversidade e o equilíbrio ecossistêmico dos biomas, bem como os serviços ambientais prestados à sociedade:

Algumas espécies (...) são importantes para a distribuição de sementes. Sua maior vulnerabilidade, portanto, também tem impacto negativo sobre a biodiversidade da flora.

Em uma escala mais macro, a deterioração do Cerrado e da Amazônia aponta para consequências de longo prazo que transbordam os biomas e podem ter impacto sobre outras regiões do país.

“O problema vai muito além da perda de espécies. A biodiversidade é um indicador de saúde dos ecossistemas”, diz a bióloga.

“A diminuição da biodiversidade está ligada à perda de cobertura vegetal, à degradação dos corpos hídricos. Isso tem impacto na produção agropecuária, nos ciclos de chuva e seca, pode ter como consequência períodos de estiagens mais longos, mais queimadas, desabastecimento. Tudo está interligado”.<sup>51</sup>

Como se vê, a deficiência na fiscalização e punição de ilícitos ambientais prejudica o combate ao desmatamento, acarretando danos socioambientais de natureza grave e potencialmente irreversíveis, relacionados à perda de biodiversidade e ao equilíbrio ecossistêmico dos biomas. Para além do desmatamento e seus efeitos deletérios, as falhas no processo de punição de ilícitos ambientais devem impactar, ainda, a fiscalização de pesca em mar aberto e zona costeira e no combate às infrações contra a fauna<sup>52</sup>. **Tudo a indicar que a manutenção das normas ora impugnadas no ordenamento jurídico acarretará ainda mais graves danos socioambientais.**

### **III.3. RISCO DE AGRAVAMENTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

A paralisação dos processos ambientais sancionadores provocada pelas alterações normativas, como dito acima, abre espaço para o cometimento de infrações ambientais e **estimula o avanço do desmatamento ilegal, que é justamente a maior causa de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. Nesse contexto, a medida contraria os compromissos climáticos assumidos internacionalmente, bem como a Política Climática nacional em vigor.**

---

<sup>51</sup> Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60435369>>.

<sup>52</sup> Disponível em: <[https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI\\_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf](https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf)>.

Sobre o tema, ressalte-se que o sexto relatório do Grupo de Trabalho I do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) concluiu que o mundo provavelmente atingirá ou excederá o aquecimento de 1,5 °C nas próximas duas décadas. Caso ultrapassemos essa marca, os impactos climáticos serão severos, imprevisíveis e catastróficos. Porém, há cenários fáticos nos quais se reconhece que o mundo pode aquecer até 5,7°C até 2100. Para impedir que o aquecimento chegue a esse nível e evitar os impactos climáticos mais severos, são necessárias ações imediatas no sentido de reduzir consideravelmente as emissões globais de gases de efeito estufa.<sup>53</sup>

O desmatamento e a degradação florestal são atividades que contribuem significativamente com a emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE), responsáveis pelo aquecimento global. Isso porque, quando uma floresta é derrubada ou queimada, dando lugar ao estabelecimento de pastagem, agricultura ou outra forma de uso da terra, ocorre a liberação de uma grande quantidade de carbono na forma de CO<sub>2</sub> para a atmosfera.

Ademais, as florestas também servem, notadamente, como sumidouros de carbono, fixando carbono em suas estruturas conforme fazem fotossíntese e se desenvolvem. Logo, a sua degradação implica na retirada de mecanismos que absorvem o gás carbônico da atmosfera e, portanto, contribuem para a redução de gases de efeito estufa na atmosfera.<sup>54</sup>

De acordo com o IPCC, o setor de Florestas e Outros Usos da Terra teve participação de 12% nas emissões globais no período de 2000 a 2009.<sup>55</sup>

No Brasil, tal cenário é ainda mais grave. Dados do SEEG apontam que **o setor de mudança de uso da terra e floresta, liderado pelo desmatamento ilegal, é responsável por 46% das emissões brasileiras de GEE.**<sup>56</sup> Ou seja, **quase metade das emissões brasileiras está relacionada** não às demandas do setor energético e ao desenvolvimento, como ocorre nos países industrializados, mas **sim ao desmatamento e ao descontrole das políticas de controle dos ilícitos ambientais:**

---

<sup>53</sup> Disponível em: [https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/ipcc-relatorio-mudancas-climaticas-2021?gclid=Cj0KCQiAu62QBhC7ARIsALXijXQrMqcU2tQS\\_NSLb5O7LJBg2DYbbJBizwrQ3MdZIGPn5JCOpQNxn1caAs-AEALw\\_wcB](https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/ipcc-relatorio-mudancas-climaticas-2021?gclid=Cj0KCQiAu62QBhC7ARIsALXijXQrMqcU2tQS_NSLb5O7LJBg2DYbbJBizwrQ3MdZIGPn5JCOpQNxn1caAs-AEALw_wcB)

<sup>54</sup> Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/blog/florestas/florestas-absorvem-duas-vezes-mais-co2-do-que-emitem-por-ano>>.

<sup>55</sup> Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/o-que-e-redd>>

<sup>56</sup> Panorama de 2020. Disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_9/OC\\_03\\_relatorio\\_2021\\_FINAL.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf)>.

A maior parte das emissões brutas (93%) [do setor de mudanças de uso da terra e florestas] é causada por alterações de uso da terra, que em sua maioria consistem no **desmatamento do bioma Amazônia, que concentra 78,4%** (782 MtCO<sub>2</sub> e) **das emissões brutas do setor em 2020**. Já as emissões por queima de resíduos florestais representam 7% das emissões do setor (66 MtCO<sub>2</sub> e).<sup>57</sup> [grifos nossos]

**Apenas no ano de 2020 foi observado um aumento de 23,7% das emissões do setor de mudança de uso da terra e floresta.** Tal aumento se deu principalmente em decorrência do exponencial aumento do desmatamento da Amazônia e do Cerrado - consequências diretas da desestruturação do sistema de comando e controle dos ilícitos ambientais:

As emissões brutas decorrentes da mudança de uso da terra aumentaram 23,7% de 2019 para 2020. Essas emissões também representam a maior emissão desde 2009. Isso indica uma **tendência de aumento nos últimos anos do desmatamento da Amazônia e do Cerrado**. De acordo com o Prodes, desde de 2019 o desmatamento na Amazônia atingiu o patamar de mais de 10.000 km<sup>2</sup>, enquanto o do Cerrado chegou a 7.339,9 km<sup>2</sup> em 2020, um aumento de 13% em relação ao ano anterior (6.483,4 km<sup>2</sup>).<sup>58</sup> [grifos nossos]

Destaque-se que **o Brasil não cumpriu seu compromisso de redução do desmatamento previsto originalmente no Decreto nº 7.390/2010 e reproduzido no Decreto nº 9.578/2018**: “o desmatamento na Amazônia ficou longe – muito longe – do estabelecido pelo decreto de 2010: **se a meta era 3.925 km<sup>2</sup> em 2020, a taxa medida pelo Inpe foi de 10.851 km<sup>2</sup>, valor quase 180% superior ao estipulado**”.<sup>59</sup>

De fato, **a preservação da floresta amazônica é fundamental para impedir o avanço das mudanças climáticas**, o que se reflete nos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional. Todavia, cientistas apontam que os efeitos do desmatamento na região são alarmantes e atingem níveis recordes desde o início de 2019, de modo que **nos aproximamos de um ponto de não retorno**: “Se passarmos de 20 a 25% de desmatamento, **a Amazônia corre risco de se tornar uma**

---

<sup>57</sup> Disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_9/OC\\_03\\_relatorio\\_2021\\_FINAL.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf)>, p. 29.

<sup>58</sup> Disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_9/OC\\_03\\_relatorio\\_2021\\_FINAL.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf)>, p. 30.

<sup>59</sup> Disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_9/OC\\_03\\_relatorio\\_2021\\_FINAL.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf)>, p. 41.

**savana degradada**”, disse à EBC, Carlos Nobre – pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da USP.<sup>60</sup>

A **degradação florestal incita eventos cíclicos que reduzem crescentemente a cobertura vegetal** e, portanto, acentuam as mudanças climáticas. O movimento inicia-se com o desmatamento ou com a exploração madeireira, que diminuem a quantidade de água que a vegetação libera para a atmosfera (evapotranspiração) e, conseqüentemente, **reduzem o volume das chuvas**. Com menos chuvas e o aumento da seca, há **maior ocorrência de incêndios florestais** que, por sua vez, provocam a **mortalidade de árvores**. Além disso, a **fumaça produzida** pelas queimadas (em campos agrícolas e pastagens) e pelos incêndios florestais interfere nos mecanismos de formação das nuvens, **dificultando a precipitação**. Todos estes fatores podem ser ainda potencializados pelo aquecimento global que, por sua vez, pode tornar cada vez mais intensos e frequentes os fenômenos de El Niño, ameaçando ainda mais a valiosa biodiversidade da Floresta Amazônica.<sup>61</sup>

Outra situação climática que impacta diretamente o ecossistema amazônico, bem como auxilia na redução dos sumidouros e conseqüente aumento de gases de efeito estufa na atmosfera, é o **aumento das temperaturas, que prejudica a saúde das árvores, as quais, ao se degradar, emitem GEE**:

“(…) o sexto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), divulgado em agosto de 2021, admite a possibilidade de que em 2050 partes da Amazônia cheguem a ter mais de 150 dias por ano com temperaturas acima de 35 °C. “Isso causaria um processo de estresse muito grande que pode levar a uma alta mortalidade de árvores”, alerta Camargo. “Em sinergia com os efeitos deletérios da fragmentação da floresta, o efeito pode ser desastroso.”<sup>62</sup>

Diante do exposto, resta claro que o sucateamento do processo sancionador conduz à expansão do desmatamento, à vulneração ao meio ambiente e ao agravamento do aquecimento global. Evidente a tragédia causada pelas alterações normativas quanto ao agravamento das mudanças climáticas.

---

<sup>60</sup> Disponível em <[https://cebds.org/a-importancia-da-amazonia-na-regulacao-do-clima-do-planeta/?gclid=Cj0KCQiAu62QBhC7ARIsALXijXTAPvVJB7y0v2w7BvXFUVKbMvJxY8oq0IMR54r7V2Ny9G20ijYKXXMaAnG7EALw\\_wcB#.Ygv2z9\\_MJPY](https://cebds.org/a-importancia-da-amazonia-na-regulacao-do-clima-do-planeta/?gclid=Cj0KCQiAu62QBhC7ARIsALXijXTAPvVJB7y0v2w7BvXFUVKbMvJxY8oq0IMR54r7V2Ny9G20ijYKXXMaAnG7EALw_wcB#.Ygv2z9_MJPY)>.

<sup>61</sup> Disponível em: <<https://ipam.org.br/entenda/como-o-desmatamento-contribui-para-as-mudancas-climaticas/>>.

<sup>62</sup> Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/como-o-desmatamento-e-o-aquecimento-agridem-a-amazonia/>>.

## **IV. DIREITO: VIOLAÇÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS**

### **IV.1. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E À ESTABILIDADE CLIMÁTICA E OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA RESPONSABILIDADE INTERGERACIONAL E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se previsto no artigo 225 da Constituição Federal e se apresenta como verdadeiro direito fundamental, tendo em vista a sua íntima relação com outros direitos fundamentais, como com o direito à saúde e à vida, bem como considerada a sua relevância para a dignidade da pessoa humana, consagrada como princípio da República Federativa do Brasil, conforme o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Tal relação decorre da intrínseca dependência entre o meio ambiente equilibrado, do qual a humanidade obtém uma série de componentes e serviços ecossistêmicos essenciais para a sua sobrevivência, e o pleno desenvolvimento humano.

A fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se pacificada pela doutrina e jurisprudência, conforme se pode depreender das lições de Sarlet e Fensterseifer:

Na caracterização da jusfundamentalidade, a doutrina e jurisprudência brasileiras são pacíficas no sentido de **reconhecer o direito ao meio ambiente como integrante do rol ou catálogo dos direitos e garantias fundamentais da CF/1988, não obstante o art. 225 estar situado fora do Título II do diploma constitucional**. É, portanto, a partir de uma leitura “material” do seu conteúdo e das relações que mantém com os demais valores constitucionais fundamentais que o direito ao meio ambiente alcança o status de direito fundamental. **A configuração da sua fundamentalidade resulta da sua identificação com os valores que compõem o conteúdo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana e do Estado de Direito brasileiro.**<sup>63</sup>  
[grifos nossos]

A jurisprudência, deste E. Supremo Tribunal Federal também já reconhece o artigo 225 como integrante do rol de direitos fundamentais constitucionais:

---

<sup>63</sup> FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 313.

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Danos ao meio ambiente. Determinação da cessação de despejo de efluentes sem tratamento no rio e na atmosfera da Comarca de Campo Belo/MG, sob pena de multa. **3. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito Fundamental de terceira geração. Art. 225 da Constituição Federal.** 4. Violação do princípio da separação de poderes. Inocorrência. Possibilidade de o Poder Judiciário determinar a adoção de medidas assecuratórias dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos previstos na Constituição Federal. 5. Efetividade do dano. Necessidade do reexame do conjunto fático-probatório. Impossibilidade. Súmula 279 do STF. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. [grifos nossos]<sup>64</sup>

Este E. STF já se posicionou claramente no sentido de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado traduz preceito fundamental. Nos termos do voto da E. Relatora Ministra Rosa Weber, no julgamento das ADPF 747,

“o Estado brasileiro tem o dever – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que signatário – de manter política pública eficiente e efetiva de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais” (...), [certo que] “o ímpeto, por vezes legítimo, de simplificar o direito ambiental por meio da desregulamentação não pode ser satisfeito ao preço do retrocesso na proteção do bem jurídico”.<sup>65</sup>

O direito fundamental ao meio ambiente, constitui-se não apenas em um direito a ser usufruído pela sociedade, como em um dever imposto ao Poder Público e à coletividade de preservar o clima, os ecossistemas, a fauna e a flora. Nesse particular, os incisos do parágrafo 1º do artigo 225 elencam diversas incumbências do Poder Público, dentre as quais se destacam: a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e o provimento do manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético do País e a proteção da fauna e da flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

---

<sup>64</sup> ARE 955846 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 26/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 06-06-2017 PUBLIC 07-06-2017

<sup>65</sup> STF, ADPF 747, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 14.12.2021, p. 22-25. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758847587&prcID=6016616#>>.



O art. 225, § 3º é expresso ao determinar 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”.

As normas editadas ofendem, diretamente, não apenas o dever geral de proteção do meio ambiente, mas também os deveres específicos elencados pelo texto constitucional, pois, como se viu, inviabilizam na prática a efetividade do processo administrativo sancionador, com irreparável prejuízo ao meio ambiente.

Ressalte-se, ademais, que, como já se demonstrou, **as violações ao meio ambiente, facilitadas pela norma impugnada, impactam diretamente a estabilidade climática**, parte integrante do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como pontuam Sarlet e Fensterseifer:

[O] direito fundamental à proteção e promoção de condições climáticas íntegras e estáveis (...) **tem seu fundamento no próprio artigo 225 da Constituição, como elemento nuclear do direito e dever à proteção de um ambiente equilibrado e saudável.**<sup>66</sup> [grifos nossos]

O aumento exponencial das emissões de GEE em decorrência do aumento do desmatamento, intrínseca e inexoravelmente ligado ao sucateamento do processo sancionador ambiental, é responsável causando irreparáveis danos ambientais e à vida.

Trata-se de verdadeira e inconcebível afronta ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que não se admite dentro de um Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito<sup>67</sup>, como é o caso do Brasil após a constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em 1988.

A doutrina e jurisprudência são uníssonas no sentido da existência de verdadeiro e inafastável dever estatal de defesa dos direitos fundamentais, inclusive da proteção ambiental:

Importa evidenciar que o Estado não pode desobrigar-se do seu papel de indutor, promotor e garantidor dos direitos fundamentais. Ao contrário, **cumpra à organização estatal - mormente por meio de seu aparato administrativo - exercer ações em número, em extensão e em profundidade suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de alcançar um dos valores que fundamentam a República Federativa do Brasil: a dignidade da**

---

<sup>66</sup> Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/direto-fundamental-clima-estavel-pec-2332019>>.

<sup>67</sup> Segundo Sarlet e Fensterseifer em artigo disponível em: <<http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209/206>>.



**pessoa humana** (inc. III do art. 1º da Constituição Brasileira).<sup>68</sup>[grifos nossos]

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. 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. 4. **O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.** 5. 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. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.<sup>69</sup> [grifos nossos]

É injustificável a desproteção ao meio ambiente promovida pelo Decreto editado, em absoluta dissonância com o artigo 225, *caput* e §3º da Constituição Federal e com o direito-dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A norma ora debatida também ameaça a estabilidade climática e os compromissos climáticos assumidos pelo Brasil no âmbito do acordo de Paris – internalizado com caráter de norma supralegal – pelo Decreto nº 9.073/2017.

---

<sup>68</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008, p. 97

<sup>69</sup> STF, RE 654.833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20.04.2020, DJe 24.06.2020.

## **IV.2. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA RESPONSABILIDADE INTERGERACIONAL E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO**

Ao **consolidar uma mensagem de leniência quanto às infrações ambientais, deixando-as impunes, o Decreto cuja constitucionalidade ora se debate viola, ademais, o princípio da prevenção**, na medida em que se deixa de coibir os ilícitos ambientais e se passa a estimulá-los.

O princípio da prevenção corresponde a uma das mais relevantes premissas para a manutenção do equilíbrio do meio ambiente, pois, como se sabe, uma vez ocorrido o dano ambiental, a sua reparação é extremamente difícil, devido à recorrente impossibilidade de exata reconstituição do que foi destruído e ao sensível equilíbrio da natureza. Portanto, quando se fala em prevenção, fala-se obrigatoriamente em prudência, evitando-se todo e qualquer ato capaz de causar dano ou risco de dano ao meio ambiente de forma irreversível.

O princípio da prevenção, de raiz constitucional, traduz-se na imposição ao Poder Público e à coletividade do dever de proteger e preservar o meio ambiente. Desse princípio, decorre também a **responsabilidade intergeracional**, relacionada à necessidade de conservação do meio ambiente assegurar a sadia qualidade de vida e a dignidade das futuras gerações.

Trata-se de perspectiva integralmente desconsiderada pelo Decreto ora impugnado, tendo em vista que, conforme já apresentado, a impunidade dos ilícitos ambientais e o crescente desmatamento tem causado não apenas um cenário de aumento exponencial das emissões de GEE – que têm a capacidade de promover efeitos cíclicos nefastos e catastróficos – mas também a aproximação do ponto de não retorno da Floresta Amazônica, que, quando atingido, prejudicará imensamente a biodiversidade, a disponibilidade hídrica e a segurança alimentar em todo o país.<sup>70</sup>

O Decreto Federal e as instruções normativas que se seguiram consolidam uma série de retrocessos ambientais já que promovem a significativa redução dos patamares protetivos do meio ambiente a partir da instituição de uma verdadeira paralisação da aplicação de sanções contra infratores ambientais. Incidem, assim, em

---

<sup>70</sup> Disponível em: <[34](https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/ponto-de-nao-retorno-o-que-significa-esse-conceito-para-a-amazonia/#:~:text=%E2%80%9CO%20ponto%20de%20n%C3%A3o%20retorno,da%20floresta%E2%80%9D%2C%20diz%20Berenguer.></a>></p></div><div data-bbox=)

insanável inconstitucionalidade material, na medida em que **ofendem o princípio da vedação ao retrocesso ambiental.**

A jurisprudência desse E. Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na qualidade de direito fundamental, por sua essencialidade para a vida e para a dignidade humana, não admite retrocessos nos patamares protetivos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. **CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL.** AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. **As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. [grifos nossos]  
(STF, ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 05.04.2018, DJe 15.02.2019)

A vedação ao retrocesso ambiental se consolida como um princípio fundamental da ordem constitucional vigente, já sedimentado na doutrina e jurisprudência brasileiras. Cuida-se de princípio nitidamente violado a partir da edição da norma em exame, na medida em que a alteração normativa não se limitou à modificação do processo sancionador ambiental, mas condenou-o à absoluta irrelevância, em prejuízo do dever constitucional de proteção do meio ambiente.

Ao consolidar enorme retrocesso normativo, a ponto de atingir o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Decreto ora debatido incide em evidente retrocesso socioambiental, assim como viola o princípio da prevenção e da responsabilidade intergeracional, mercedores de integral tutela por parte deste Excelso Pretório.

#### **IV.3. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL: AFRONTA À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E À ECONOMIA PROCESSUAL**

Conforme exposto, a nova sistemática criada pelo governo federal para o processo sancionador ambiental federal tem resultado na injustificada e temerária paralisação dos processos administrativos e na absoluta ineficácia do processo de apuração e responsabilização pelos ilícitos ambientais, em prejuízo do meio ambiente.

Portanto, a toda evidência, as alterações normativas violam o **princípio da eficiência**, ao qual toda a Administração Pública se encontra vinculada:

O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda ação administrava deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo<sup>71</sup>.

O princípio da eficiência obriga o administrador a agir sempre de modo a perseguir o interesse público, exercendo suas competências de acordo com a lei, com a Constituição e com os interesses da coletividade. Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes:

---

<sup>71</sup> FRANÇA, Vladimir da Rocha. “Eficiência administrativa”. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 220, abr./jul. 2000, p. 168.

Princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.<sup>72</sup>

O Decreto Federal nº 9.760/2019, assim como as Instruções Normativas que se seguiram, tomaram justamente o caminho oposto ao cumprimento do princípio da eficiência: em vez de agilizarem a solução dos conflitos, terminaram por promover verdadeira precarização dos processos sancionadores, com irreparável prejuízo ao meio ambiente. Como já aduzido, a implementação das audiências de conciliação promoveu o embaraço e a paralisação do processo sancionador, impedindo justamente que o procedimento se desenvolva com a agilidade necessária, em evidente prejuízo ao desenvolvimento da marcha processual, e, portanto, com nítida violação ao **princípio do devido processo legal**.

Além disso, as alterações na estrutura de governança tornaram o processo administrativo sancionador ambiental mais centralizado, retirando autonomia dos órgãos e agentes responsáveis pela lavratura dos autos de infração. Com isso, não apenas foram criados gargalos decisórios, que retardam o andamento dos processos, mas também foram colocados alguns cargos específicos em uma situação privilegiada de poder.

Na medida em que a nomeação para alguns desses postos frequentemente decorre de indicação política de pessoas externas ao quadro efetivo do órgão, a maioria dos indicados não possui experiência ou conhecimento no tema ambiental, fragilizando a celeridade e confiabilidade do processo. Ademais, amplia-se o risco de ocorrência de conflito de interesses e de sujeição a pressões políticas que podem conduzir, ao fim e ao cabo, à substituição de decisões técnicas por decisões eminentemente políticas.

Tudo isso afasta o processo administrativo sancionador dos princípios administrativos da moralidade, impessoalidade e interesse público, garantidos constitucionalmente.

A edição do Decreto Federal nº 9.760/2019 instaurou verdadeira perturbação e desordem no âmbito do processo ambiental sancionador, represando todo o fluxo de

---

<sup>72</sup> MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 30.

processos e, conseqüentemente, inviabilizando a aplicação de penalidades ou a sua conversão em serviços ambientais. Tais inovações, no plano do direito, sem dúvida alguma, violam o princípio do devido processo legal.

O obstáculo ao bom desenvolvimento da marcha processual e o impedimento ao cumprimento dos objetivos do processo (que, em última instância, referem-se à própria proteção ao meio ambiente) ferem um dos importantes aspectos do devido processo legal, qual seja, o **princípio da duração razoável do processo**, previsto no artigo 5º, LXXVIII<sup>73</sup>, da Constituição Federal. Tal princípio dirige-se não somente às partes, mas também ao legislador e ao administrador, que devem diligenciar sempre pela mais rápida solução do conflito com a máxima **economia processual**.

Ao contrário, o Decreto Federal nº 9.760/2019 e as Instruções Normativas aqui debatidas caminham no sentido oposto às exigências constitucionais e, na prática, produziram séria ineficiência processual e, com isso, enorme risco à tutela do meio ambiente.

#### **IV.4. DESVIO DE FINALIDADE E VIOLAÇÃO À BOA-FÉ ADMINISTRATIVA: CRIAÇÃO DE NORMAS CLARAMENTE CONTRÁRIAS AO BOM DESENVOLVIMENTO E À EFETIVIDADE DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL**

A fim de que tivessem êxito em sua implementação, as alterações normativas ora debatidas deveriam ter sido precedidas de atenta organização administrativa e de possibilidade concreta de realização de ajustes à estrutura administrativa para fazer frente às demandas e responder com êxito e eficiência à solução dos conflitos. Não é, no entanto, o que se verificou.

Ao contrário, o orçamento destinado à pasta de Meio Ambiente vem sendo continuamente reduzido.<sup>74</sup> As manifestações públicas dos servidores do IBAMA e do ICMBio apontam que as normas contribuíram para minar os esforços de aprimoramento

---

<sup>73</sup> Constituição Federal de 1988: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação”

<sup>74</sup> Sobre o tema, ver: <<https://oeco.org.br/noticias/ministerio-do-meio-ambiente-tem-menor-orcamento-das-ultimas-duas-decadas/>> e <<https://oeco.org.br/noticias/bolsonaro-corta-35-milhoes-do-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente-para-2022/>>

do processo eletrônico empregados desde 2012, além da ausência de adoção de medidas de gestão que assegurassem, minimamente, a adaptação das autarquias às novas normas.

A bem da verdade, as declarações públicas e do chefe do Poder Executivo quanto ao processo de imposição de multas ambientais não deixam espaço para dúvida de que a medida mira, justamente, o desmonte do arcabouço protetivo ambiental, ainda que isso implique total desrespeito à Constituição Federal e absoluto desprezo aos mais básicos princípios democráticos.

A violação ao princípio da boa-fé na edição do Decreto é patente e nem sequer parece haver preocupação alguma em ocultá-la, na medida em que a diminuição da arrecadação de multas é abertamente comemorada, confessando explicitamente o desvio de finalidade:

Em discurso para criadores de gado no último sábado (01/05), o presidente Jair Bolsonaro, eleito sob a promessa de acabar com a “indústria da multa”, disse que reduziu a aplicação de multas ambientais em seu governo ao optar pelo “aconselhamento”, gerando “paz e tranquilidade” para produtores rurais<sup>75</sup>.”

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Ocorre o desvio de poder, e, portanto, invalidade, quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado (...), exercendo uma competência que possuía (em abstrato) para alcançar uma finalidade diversa daquela em função da qual lhe foi atribuída a competência exercida.<sup>76</sup>

Assim, uma vez que as alterações normativas ora debatidas foram, em verdade, a forma encontrada para paralisar o sistema sancionador ambiental, em evidente contrariedade ao interesse público de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a edição do Decreto apresenta contornos tão evidentes de desvio de finalidade que poderia até mesmo servir de exemplo para ilustrar a conceituação de tal instituto em manuais de Direito Administrativo.

---

<sup>75</sup> Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/01/31/crime-ambiental-em-alta-fogo-em-helicoptero-e-a-ponta-do-iceberg-dizem-fiscais>>.

<sup>76</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo, 17ª edição, p. 373.



#### **IV.5. POSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DA MATÉRIA PELO PODER JUDICIÁRIO**

Expostas as inúmeras inconstitucionalidades das normas que alteraram o processo sancionador ambiental, cumpre destacar, brevemente, a possibilidade de apreciação da matéria por este E. Supremo Tribunal Federal, uma vez que os defensores das modificações sustentam que a judicialização da questão seria supostamente impossível, por se tratar do debate sobre uma política pública, ante o princípio da separação de poderes.

Não se nega a competência do Presidente da República para regulamentar normas e organizar a Administração Pública Federal. Todavia, tal reconhecimento não tem o condão de afastar a possibilidade de análise pelo Poder Judiciário de um ato nitidamente inconstitucional. O princípio da inafastabilidade da jurisdição está expressamente previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

As competências legal e constitucionalmente conferidas a quaisquer agentes públicos certamente não se configuram como cartas em branco. Para além da sua necessária margem de discricionariedade, não há a possibilidade de veiculação de qualquer vontade, sob a verniz de legalidade, apenas em razão dessa competência. A sistemática constitucional de freios e contrapesos impõe a possibilidade de análise da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos pelo Poder Público. Como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

A lei, então, vaza sempre, nas palavras de que se vale, o intento inequívoco de demarcar situações propiciatórias de certos comportamentos e identificar objetivos a serem implementados. E esta, aliás, sua razão de existir. Salvo disparatando, não há fugir, pois, à conclusão de que ao Judiciário assiste não só o direito, mas o indeclinável dever de se debruçar sobre o ato administrativo, praticado sob título de exercício discricionário, a fim de verificar se se manteve ou não fiel aos desiderata da lei; se guardou afinamento com a significação possível dos conceitos expressados à guisa de pressuposto ou de finalidade da norma ou se lhes atribuiu inteligência abusiva. Contestar esta assertiva equivaleria a admitir que a própria razão de ser da lei pode ser desconhecida e aniquilada sem remédio. A ausência de um contraste possível seria o mesmo que a ilimitação do poder administrativo, ideia contraposta ao princípio da legalidade, vigamestra do Direito Constitucional moderno e verdadeira raiz do Direito



Administrativo.<sup>77</sup> [grifos nossos]

Não se trata, no caso, de discussão sobre escolha de mérito realizada pelo Poder Executivo dentro da sua esfera de discricionariedade, mas de um Decreto que claramente excedeu a sua esfera de discricionariedade ao violar frontalmente diversos princípios e dispositivos constitucionais, atraindo, portanto, o controle judicial. Cuida-se, inclusive, de matéria já pacificada por esse egrégio Supremo Tribunal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES. EXISTÊNCIA DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVIMENTO EFETIVO. ILEGALIDADE. LEI ESTADUAL 6.915/2007. EXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DESTA CORTE. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS ABUSIVOS E ILEGAIS. AGRAVO IMPROVIDO.

I - Inviável o recurso extraordinário quando sua apreciação demanda o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, bem como da legislação infraconstitucional local aplicável à espécie. Incidência das Súmulas 279 e 280 do STF. Precedentes.

II - Esta Corte possui entendimento no sentido de que o exame pelo Poder Judiciário do ato administrativo tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes. Precedentes. III - Agravo regimental improvido. [grifos nossos]

(STF, RE 654170 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 19.03.2013).

As alegações referentes à separação dos poderes, portanto, não podem subsistir, sob pena de tornar absoluto o Poder Executivo, em evidente violação da ordem constitucional vigente.

---

<sup>77</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, 30ª edição, p. 990/991.

## **V. NECESSIDADE DE INTEGRAL CONCESSÃO DO PEDIDO LIMINAR FEITO PELOS AUTORES DAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EVIDÊNCIA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA**

As gravosas consequências socioambientais das normas ora impugnadas demonstram, de forma cabal, **a necessidade de apreciação da medida cautelar formulada na exordial pelos Autores**, tendo em vista a **presença dos requisitos autorizadores**, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

O *fumus boni iuris* está amplamente evidenciado no caso, conforme as razões aqui aduzidas. Já foram realizados estudos que demonstram que as normas ora tratadas foram responsáveis pela paralisação dos processos administrativos voltados à aplicação de sanções contra infratores ambientais no Brasil. Os números pífios de audiências de conciliação realizadas evidenciam a lentidão com que tais processos se desenvolvem. Cartas abertas emitidas pelos servidores do IBAMA e do ICMBio esclarecem os motivos para tanto.

Por sua vez, o *periculum in mora* se assenta no risco de violação irreparável ao meio ambiente. Com efeito, como se viu, existe **risco iminente de prescrição de mais de 5.000 autos de infração ambiental lavrados desde 2020 (doc. 06)**. Trata-se de **grave quadro de impunidade ambiental** provocada pela alteração do processo administrativo ambiental na esfera federal promovida pela edição do Decreto Federal nº 9.760/2019.

Assim, para a imediata e efetiva proteção ao meio ambiente, é de fundamental importância que seja concedida a liminar pleiteada pelos autores da ação, de modo a suspender a vigência do Decreto Federal nº 9.760/2019 e das Instruções Normativas que se seguiram, restabelecendo-se o Decreto Federal nº 6.514/2008 no que foi revogado pela nova norma.

Nesse sentido, a ABRAMPA sugere, na forma do art. 5º, §1º da Lei nº 9.882/99, que a Exma. Min. Relatora aprecie e dê provimento, monocraticamente, *ad referendum* do Plenário, à medida cautelar de modo a **determinar a suspensão da eficácia das normas impugnadas**, de modo a evitar a consolidação de **grave quadro de impunidade ambiental**, com efeitos gravosos e potencialmente irreversíveis.

## **VI. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, sugere-se (i) a concessão integral da liminar requerida pelos autores; (ii) o conhecimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e (iii) a procedência dos pedidos formulados na exordial, a fim de declarar a incompatibilidade do Decreto Federal nº 9.760/2019 e das instruções normativas editadas com a ordem constitucional vigente.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 28 de março de 2022

**VIVIAN M. FERREIRA**

OAB/SP Nº 313.405

**CAMILA BARROS DE A. GATO**

OAB/SP Nº 174.848

**RAQUEL FRAZAO ROSNER**

OAB/SP nº 464.689