

## ***Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal***

Raoni Rajão  
Jair Schmitt

Felipe Nunes  
Britaldo Soares-Filho

### **1. Introdução**

O objetivo da responsabilização administrativa por parte do Estado é aplicar sanções às pessoas que causam danos ao meio ambiente para 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. 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 partir de 2004, com a criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) (1), foram realizados significativos investimentos para fortalecer a capacidade de fiscalização ambiental do Ibama, como uma das principais iniciativas para conter o avanço do desmatamento, na sua maioria ilegal. Foram contratados e treinados centenas de servidores para atuarem como fiscais, houve reforço na dotação orçamentária e financeira, foram adquiridos materiais e equipamentos, melhorados os sistemas de monitoramento e ampliado o rol de infrações e de sanções punitivas. Inicialmente houve impactos significativos com a reversão das taxas de desmatamento, resultado creditado por vários estudos à fiscalização ambiental, haja vista a correlação com o crescente número de autos de infração entre 2004 e 2012 (2 e 3).

Todavia, desde 2012 há uma retomada gradual do desmatamento na Amazônia, culminando em um salto abrupto nas taxas anuais em 2019 e 2020. Como estudos indicam, esse aumento é reflexo do desmonte dos órgãos de fiscalização com a redução do quadro de pessoal e, após 2019, da diminuição substancial das atividades fiscalizatórias (4 e 5).

No entanto, a efetiva responsabilização pelos danos ambientais não depende só da fiscalização, como também de um rito jurídico sancionador eficiente. A responsabilização administrativa é operacionalizada em quatro etapas: detecção da infração, autuação da infração, julgamento da infração e execução das sanções (6). As duas primeiras compõem o subprocesso de fiscalização ambiental, no qual é identificada a infração e iniciada a acusação do infrator com a lavratura do auto de infração. As duas últimas correspondem ao processo de apuração da infração (ou processo sancionador ambiental), ocasião em que é realizado o julgamento, estabelecendo e aplicando as sanções administrativas. Assim, o bom desempenho da administração pública no exercício da responsabilização administrativa depende não só da identificação e acusação dos infratores (fiscalização), mas também de um processo de julgamento célere e baseado em critérios técnicos. Logo, mudanças que prejudicam o rito de responsabilização administrativa, apesar de menos visíveis do que a redução da fiscalização, contribuem de forma significativa para o aumento da impunidade ao desmatadores ilegais (7).

Este estudo mostra a evolução do rito de responsabilização administrativa ambiental no âmbito federal. Para isso são analisadas as normas e resultados da fiscalização que ocorreram após os anos 2000 e os resultados positivos no combate ao desmatamento na Amazônia, bem como os recentes fatos que sinalizam o enfraquecimento desse instrumento na gestão ambiental. A análise tem como foco principal as atividades do Ibama, devido à maior disponibilidade de dados, mas também se analisam dados do ICMBio, instituto criado em 2007.

### **2. Consolidação da Lei de Crimes Ambientais e do Processo Administrativo**

A responsabilização administrativa, com a aplicação das sanções por danos ambientais, figura

entre o rol de instrumentos de gestão ambiental desde a Política Nacional de Meio Ambiente (8). No entanto, a base legal possuía baixa capacidade coercitiva para impor medidas punitivas. As poucas infrações eram previstas difusamente nas leis que regiam o patrimônio natural, como as leis da fauna, da pesca e do antigo código florestal, cujas sanções eram inexpressivas e de baixa eficácia. Além disso, existiam graves vícios ao estabelecer infrações por atos infralegais, como por portarias e não por leis, resultando posteriormente no cancelamento de autos de infração com base nessas normativas (9).

A Constituição Federal de 1988, ao incluir um capítulo exclusivo sobre meio ambiente, embasou a criação de um novo arcabouço instituído pela Lei nº 9.605 de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais (10). Foi essa lei que permitiu definir as sanções administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como estabelecer as sanções penais como prisão no caso de flagrante.

No ano seguinte, foi criada a Lei nº 9.784, que regulamentou o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e estabeleceu as bases para o processo administrativo sancionador federal (11). Como resultado, essas duas leis conferiram maior segurança jurídica à responsabilização administrativa ambiental e maior poder coercitivo ao Estado.

Porém, esse novo quadro legal não se refletiu na redução do desmatamento em curto prazo por três motivos principais: falta de capacidade técnica do órgão, valores baixos das sanções e rito de responsabilização moroso.

Em primeiro lugar, os servidores do Ibama durante os anos 1990 eram majoritariamente técnicos sem curso superior provindos do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). Por esse motivo, a qualidade técnica dos autos de infração ambiental era baixa, tornando-se facilmente questionáveis no âmbito administrativo e até no judicial. Um indicador significativo disso é que somente 18% dos autos de

infração emitidos entre 2000 e 2008 possuíam coordenadas geográficas com a localização da infração ambiental, fragilizando a identificação da materialidade do dano ambiental e divulgação pública.

Os baixos valores das sanções administrativas também contribuíam para a baixa efetividade das novas leis. Por exemplo, o decreto nº 3.179 de 1999 estabelecia multas de R\$ 1.500 por hectare por dano em áreas de preservação permanente, R\$ 200 por hectare em unidades de conservação e R\$ 500 por metro cúbico de madeira adquirida ilegalmente. Visto que esses valores são, muitas vezes, inferiores ao ganho econômico provindo do dano ambiental, não havia incentivo claro para a redução do desmatamento.

Finalmente, o rito administrativo vigente no período era moroso e pouco efetivo. Após o estabelecimento da Lei nº 9.605 de 1998 e do Decreto nº 3.179 de 1999, o Ibama expediu seis normas complementares e diversas alterações disciplinando a apuração de infrações ambientais. Dessa forma, o julgamento da infração poderia ocorrer em até quatro instâncias, a depender do valor da multa, e a instrução do processo era realizada pelos procuradores da Advocacia Geral da União. As decisões de primeira e segunda instâncias eram emitidas pelos Gerentes Executivos e Presidente do órgão e os julgamentos de terceira e quarta instâncias competiam ao Conselho Nacional de Meio Ambiente e ao Ministro de Estado do Meio Ambiente, respectivamente. Isso tornava os processos infundáveis e delongava o tempo de punição, aumentando a percepção de impunidade.

### **3. PPCDAm e a modernização do IBAMA**

O PPCDAm é muitas vezes descrito como uma política que gerou um aumento significativo nas ações de fiscalização ambiental, a partir de um maior orçamento destinado a essas atividades. Porém, tão significativo quanto as mudanças nas sanções foram as transformações internas no órgão, no tocante à contratação de pessoal capacitado, incremento no valor das multas, e

simplificação e descentralização do rito administrativo.

Em 2001, 66% dos servidores do Ibama eram de nível médio, o que limitava a adoção de novas tecnologias e de procedimentos normativos mais complexos por esses profissionais. Porém, com a realização de concursos públicos, especialmente para o cargo analista ambiental de nível superior, o quadro do Ibama, a partir de 2002, passou a ser composto principalmente por profissionais mais capacitados. É relevante citar também o número substancial de servidores dos órgãos federais que nesse período realizaram mestrado e doutorado, contribuindo para a elevação dos recursos humanos do órgão a um alto nível técnico-científico. Em 2020, dos 1.702 servidores do ICMBio, 574 possuíam mestrado e 127 doutorado (12). Essas mudanças no perfil dos servidores possibilitaram a adoção em larga escala de geotecnologias com o apoio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Desse modo, os sistemas de monitoramento e imagens de satélite disponibilizadas pelo Inpe foram absorvidos na rotina diária do processo de fiscalização e julgamento dos autos de infração. Um reflexo dessa mudança é que a introdução de pelo menos uma coordenada geográfica passou a ser obrigatória na emissão de autos de infração a partir de 2008, consolidando com isso a adoção de geotecnologias.

Assim, novos analistas ambientais passaram a atuar nas frentes de fiscalização, o que elevou substancialmente o número de autuações, registrando quantidade recorde em 2005 (Figura 1). Com a experiência e conhecimento acumulados nos anos anteriores, bem como o aumento do poder coercitivo trazido no novo marco legal, a fiscalização passou a atuar de maneira estratégica, focando alvos mais relevantes e com maior potencial dissuasivo. Dessa forma, mesmo que tenha ocorrido uma redução das autuações ambientais após 2005, houve uma redução vultuosa nas taxas de desmatamento, corroborando a maior efetividade da fiscalização.

Outra mudança significativa foi o aumento do valor das multas e outras sanções ambientais promovidas pelo Decreto nº 6.514, de 2008 (13). Comparativamente, o novo decreto elevou o valor

de quase todas as multas relacionadas às infrações contra a flora e criou outras tipificações importantes empregadas para punir as práticas lesivas à vegetação nativa. Para muitas infrações, houve o aumento do valor mínimo e máximo de referência em até 67% e 3.233%, respectivamente. Em apenas três casos houve redução ou manutenção dos valores para adequá-los à realidade da infração. Desse modo, o valor médio das multas por infrações contra a flora aumentou de R\$ 127 mil, entre 2000 e 2008, para R\$ 509 mil, entre 2009 e 2020 (Figura 1). Outra medida importante foi a regulamentação da destruição de equipamentos empregados no dano ambiental (art. 111), possibilitando a descapitalização imediata dos infratores ambientais.

Finalmente, à luz do novo regulamento da lei de crimes ambientais, foi instituída a IN nº 14, de 2009 (14) para melhorar e operacionalizar a apuração das infrações ambientais, reduzindo de quatro para duas as instâncias de julgamento. Também foi criada a figura das autoridades julgadoras designadas, independentes de cargos de Gerente, Superintendente, Presidente e outros dirigentes de unidades que já tinham essa função. Com isso, servidores do quadro efetivo puderam ser escalados para realizar o julgamento de autos de infração em primeira e segunda instâncias, reduzindo a acumulação de processos e do risco de prescrição. Em consequência dessas medidas, o número de julgamentos realizados anualmente aumentou significativamente, principalmente daqueles em segunda instância, chegando a mais de 6 mil processos por ano entre 2014 e 2016 (Figura 2).

Entre 2008 e 2012 houve uma redução do percentual das multas pagas por ano de 23,5% para 13,6%, assim como do total pago em consequência do aumento do valor das multas (Figura 3). Porém, com a consolidação dos novos procedimentos e alocação de mais servidores, houve uma reversão parcial desse quadro entre 2012 e 2015. Entretanto, mesmo nos casos em que as multas não sejam pagas, os infratores necessitam gastar recursos substanciais em honorários para constituir suas defesas. De acordo com as tabelas de valores publicados

pela Ordem dos Advogados do Brasil nos estados da Amazônia Legal, os honorários para a defesa em âmbito administrativo correspondem de 10 a 15% do valor da multa, sendo que os valores mínimos variam entre R\$ 3,5 mil e R\$ 5,5 mil. Logo, para os infratores demandarem os serviços de defesa jurídica, é essencial que os processos sigam de forma efetiva o trâmite administrativo, evitando prescrição ou cancelamento das multas.

#### **4. Desmorte ambiental para além da fiscalização**

A combinação dos avanços legais, somada à melhoria da fiscalização, a criação de unidades de conservação e a demarcação de terras indígenas explica a redução substancial do desmatamento que ocorreu principalmente após 2008 (15). Em efeito, a consolidação dessas medidas reduziu o desmatamento na Amazônia brasileira ao mínimo de 4,6 mil km<sup>2</sup> em 2012 (16). Porém, desde então, diferentes fatores contribuíram para a reversão desse quadro com o consequente aumento do desmatamento em 140% entre 2012 e 2020 (16).

No mesmo ano em que foi registrada a menor taxa de desmatamento na Amazônia, também foi aprovado o novo Código Florestal (17), com o argumento de que a regra anterior era inexecutável. Se justificou como necessário viabilizar a regularização ambiental das áreas já desmatadas, sob argumento de garantir o cumprimento integral da lei no futuro. Porém, na verdade, a maior pressão política para a nova lei deu-se em consequência da forte atuação da fiscalização e consequentemente muitas vultosas, embargos de áreas e apreensão e destruição de bens (18). Com o novo Código Florestal foram anistiados 58% de todo o desmatamento ilegal realizado até 22 de julho 2008, estando vetadas autuações para quem tivesse desmatado até essa data (19). Além disso, foram suspensos os efeitos de autos de infração de

desmatamentos em tramitação nos órgãos ambientais, podendo os mesmos serem cancelados, caso os produtores consigam obter a regularidade ambiental em um prazo de até 20 anos. Foram suspensos grande parte dos autos de infração de danos contra a flora anteriores a 2008, totalizando 28 mil autos no valor de R\$ 4,8 bilhões<sup>1</sup>. Com essa medida, houve um aumento substancial da sensação de impunidade e um consequente incentivo ao desmatamento ilegal.

Nos anos que se seguiram, os órgãos de fiscalização se empenharam em fazer frente à maior pressão de desmatamento. A partir de 2013, nota-se uma flutuação nas taxas de desmatamento com alternância de redução e elevação. Até então, as estratégias de fiscalização estavam voltadas aos elos mais sensíveis das cadeias produtivas que se valiam do desmatamento, como a pecuária, a soja e a madeira. Também era alvo o setor financeiro que concedia crédito rural para produção em área desmatada ilegalmente. O foco era potencializar a capacidade de dissuasão com o menor custo possível, a partir de quem compra ou financia os produtos das áreas desmatadas ilegalmente, a fim de induzir uma mudança de comportamento orientada pelo mercado. Nesse período fazia-se entre 4 e 5 mil autuações por ano.

Com a crise política e econômica do país instalada a partir 2015, houve uma instabilidade na disponibilidade orçamentária e financeira para as atividades de fiscalização, o que obrigou o Ibama a captar recursos junto ao Fundo Amazônia (20). Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o novo governo nomeou quase todos os superintendentes do Ibama nos estados por indicação política da sua base, sem considerar interesses conflitantes e critérios técnicos que os habilitassem para a função. Também houve troca de muitos gestores, o que repercutiu em perda de qualidade e continuidade do trabalho (21). Como

<sup>1</sup> Estimativas baseadas no conjunto de dados disponível no Portal Brasileiro de Dados Abertos em 17/09/2020 e 17/03/2021 (<https://dados.gov.br/organization/instituto-brasileiro-do-meio-ambiente-e-dos-recursos-naturais-renovaveis-ibama>). Em ambas as datas constava a seguinte observação no portal: "considerando a

implantação do novo aplicativo de multas ambientais (AI-e Mobile), parte dos autos de infração lavrados a partir de 8 de outubro de 2019 ainda não se encontram disponibilizados neste conjunto de dados". Dessa forma, os autores não se responsabilizam por quaisquer imprecisões, erros, omissões ou inconsistências presentes nas informações disponibilizadas pelos órgãos públicos.

resultado, o desmatamento na Amazônia chegou a 7,5 mil km<sup>2</sup> em 2018 (16).

Desde a campanha eleitoral de 2018, o presidente Bolsonaro já dava sinais da sua insatisfação em relação ao trabalho de fiscalização desempenhado pelo Ibama, parte por ter sido autuado pelo órgão e outra para atender a sua base eleitoral composta por produtores rurais, muitos dos quais autuados por desmatamento ilegal. Em vários discursos políticos declarava seu propósito de parar a “indústria da multa” e se posicionava contra as medidas legais praticadas pelos agentes de fiscalização. Sob a liderança do ministro Ricardo Salles, vem ocorrendo um desmonte acelerado das políticas de controle do desmatamento. Um dos efeitos mais expressivos foi a redução vertiginosa dos autos lavrados por infração contra a flora nos anos de 2019 e 2020, cujos quantitativos são os menores já registrados nos últimos 21 anos nos estados da Amazônia Legal (Figura 1)<sup>2</sup>, apesar da elevação recorde nas taxas de desmatamento em 2019 (10,1 mil km<sup>2</sup>) e 2020 (10,9 mil km<sup>2</sup>), a última a maior já registrada em 12 anos (16). No período de 2012-2018 foram lavrados na Amazônia Legal em média 4.620 autos anuais por infração contra a flora e no período 2019-2020 apenas 2.610, uma redução de 43,5% apesar de elevação das taxas de desmatamento. É também notável a redução drástica no número de embargos ambientais que caíram de 2.589 em 2018 para 385 em 2020 (Figura 5). Essa redução ainda mais acentuada nos embargos do que nas infrações é preocupante, pois indica a adoção de uma estratégia de fiscalização que evita causar sanções econômicas imediatas para os infratores através da vedação da comercialização de produtos derivados da área onde ocorreu o dano ambiental.

Desde o início do governo Bolsonaro, o presidente se manifestou em diferentes ocasiões contra a destruição de equipamentos prevista no art. 111 do Decreto nº 6.514 de 2008. Apesar desse decreto

ter sido mantido inalterado durante a atual administração, ofício do Ibama afirma que o Exército brasileiro se recusa a fornecer apoio ao órgão para operações que envolvam destruição de equipamentos, como ações contra o garimpo ilegal em terras indígenas e unidades de conservação (22). Com a maior centralidade das Forças Armadas nas operações Verde Brasil 2 (23) entre maio de 2020 e abril de 2021, diferentes investigações jornalísticas apontam que os gestores militares da operação proibiram explicitamente a destruição completa de equipamentos empregados no dano ambiental (24 e 25). Com essa mudança de orientação houve uma redução substancial no número de equipamentos destruídos, seja em termos absolutos, ou em relação ao número de autos de infração. Entre 2014 e 2018 foram emitidos em média 242 termos de destruição ao ano, os quais podem envolver a inutilização de um ou mais equipamentos nos estados da Amazônia legal, o que corresponde em média a 0,20 termo a cada 100 autos de infração. Em 2019 e até novembro de 2020 o número de termos de destruição caiu para em média 180 ao ano, o menor valor da série histórica. A proporção de termos de destruição que caiu para 0,14 a cada 100 autos de infração também mostra a redução dessa prática para além da redução generalizada da fiscalização ambiental.

Mas além da redução dos autos de infração e a aparente mudança de tática de modo a reduzir o impacto econômico imediato da fiscalização, foram realizadas mudanças no rito sancionador, reduzindo a capacidade de responsabilização por infrações ambientais. Em 2019, com o início do novo governo, houve alteração no Decreto nº 6.514 de 2008, instituindo a conversão ambiental que passaria a vigorar em outubro do mesmo ano e conferindo poder regulamentar ao MMA, o que não havia antes. Essas alterações impactaram o trabalho, ensejando a elaboração de uma nova norma que culminou na instrução normativa

<sup>2</sup> Em 20/10/2020, foram solicitados por meio da Lei de Acesso à Informação, os registros atualizados dos atos de fiscalização ambiental na esfera federal, (manifestação nº 02303.006738/2020-53), incluindo autos de infração, multas, embargos, termos de apreensão/ destruição, julgamentos e demais informações relacionadas para o período de 1999 a 2020. O pleito foi negado em 18/11/2020 sob a justificativa de que “o pedido exige tratamento

adicional de dados”. Em resposta ao recurso interposto, no dia 27/11/2020, foram disponibilizados: i) autos de infração e termos de embargo a partir de 08.10.2019; ii) termos de apreensão dos períodos de 2015 a 2017, de 2018 a 2019 e de 2020; iii) termos de destruição de 2008 a 2020. O envio atendeu parcialmente o pedido objeto da manifestação, tanto em relação ao período quanto à completude dos dados, haja vista que muitos registros continham valores nulos.

conjunta entre MMA, Ibama e ICMBio, INC nº 2, de 2020. De forma geral, a norma reorganizou o processo de trabalho e estabeleceu medidas para tentar sanar problemas que vinham se acumulando há anos. Por outro lado, o contexto político acabou por moldar certos procedimentos à visão do governo sobre a atuação nos órgãos ambientais na fiscalização, impactando negativamente no trabalho.

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. O Decreto Nº 9.760 de 2019, modificou a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais com a criação da conciliação ambiental, uma nova instância na apuração de infrações ambientais, prévia ao julgamento, que possibilita algumas soluções de acordo entre o autuado e o Estado, dentre elas o desconto de 60% da multa. Outro efeito negativo do núcleo é que os autos de infração têm seus efeitos suspensos 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 (26). 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.

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 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

juízo. 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.

Também devido às dificuldades de operacionalização da fase de conciliação ambiental, foi instituída a INC nº 1, de 2021 que manteve os elementos principais da antiga norma, mas introduziu outros que impactaram sensivelmente na lavratura dos autos de infração, no fluxo da apuração, na eficácia da conciliação e na segurança jurídica do processo com um todo.

Tais alterações repercutiram negativamente na capacidade coercitiva e dissuasória dos órgãos ambientais. 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 (Figura 2). De forma similar, o número de multas pagas caiu de uma média de 688 entre 2014 e 2018 para 74 e 13 multas pagas em 2019 e 2020, respectivamente. Também é notável o fato que em 2020, pela primeira vez na série histórica, o número de desembargos foi superior ao de embargos (Figura 5). Isso indica que apesar da redução da fiscalização, as atividades do órgão que podem trazer vantagens econômicas para os produtores rurais mantiveram o ritmo dos anos anteriores.

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 pra 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.

Todavia, excetuando alguns aspectos de mérito, o problema central do julgamento dos processos de infração ambiental está associado ao déficit de capacidade instalada, ou seja, há um limite máximo de processos que podem ser julgados num determinado tempo. Em 2020, o déficit de servidores do Ibama era de 2.311 cargos, sendo 970 de analista ambiental, 336 de analista administrativo e 1.005 de técnico administrativo, todos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente. No mesmo ano, a área de fiscalização contava com apenas 591 fiscais, sendo que em 2010 eles eram 1.311, uma redução de 54,9% (27). O último concurso havia sido realizado em 2012, cuja locação foi voltada para setores administrativos e de licenciamento ambiental. Somadas essas dificuldades às alterações promovidas pelo Código Florestal, forma-se um cenário favorável ao enfraquecimento institucional, com risco de facilitar o desmatamento ilegal.

## 5. Conclusões

A análise da atuação do Ibama no combate ao desmatamento ilegal desde o fim dos anos 1990 revela que os resultados positivos nos anos 2000 foram fruto da confluência de vários fatores. Para além do fortalecimento da fiscalização, já amplamente explorado por outros estudos, o presente estudo revela que a consolidação da legislação ambiental e processual, normas infralegais voltadas para uma maior efetividade, mais a contratação de pessoal capacitado, foram essenciais para a redução do desmatamento observada entre 2004 e 2012.

Em que pese ter ocorrido ao longo dos anos várias medidas para fortalecimento da responsabilização administrativa para conter os danos ambientais, os fatos recentes evidenciam uma trajetória de precarização da fiscalização federal devido ao déficit de pessoal, de recursos financeiros e devido às alterações na legislação ambiental e rito sancionador, que criaram flexibilizações aos infratores ou inviabilidade operacional.

Nos últimos anos o Ibama reduziu a quantidade de autos de infração por desmatamento ilegal na Amazônia. Essa redução poderia ser em parte explicada pelas restrições orçamentárias e em 2020, pela pandemia de COVID-19. Porém, se considerarmos os investimentos adicionais em fiscalização realizados por intermédio da Operação Verde Brasil e a possibilidade de realizar multas e embargos remotamente, torna-se indefensável a redução tão drástica observada no número de multas e embargo nos últimos dois anos.

Soma-se a isso uma redução substancial no julgamento dos processos de infração, cuja letargia aumenta o risco da prescrição punitiva. Nesse caso a redução não teria como ter relação com a pandemia ou restrição de recursos, mas sim com as mudanças no rito sancionador que tornaram o processo mais lento e centralizado. Inclusive, é notável que o ritmo de análises que resultaram no desembargo de áreas se manteve inalterado em relação aos anos anteriores, beneficiando economicamente o infrator.

O desmonte em curso nos órgãos ambientais federais é bastante profundo. Não basta a recomposição do orçamento para fiscalização ou a realização de uma nova grande operação com apoio das Forças Armadas e forças policiais. Sem uma reestruturação das normas infralegais, com a extinção do núcleo de conciliação e descentralização dos julgamentos, até mesmo um aumento no número de autos de infração poderá ter um efeito inócuo no controle do desmatamento. Também será necessária a nomeação de gestores técnicos e experientes, de modo a tornar as ações de fiscalização mais efetivas e retomar a estratégia de descapitalização dos infratores com a destruição de equipamentos, apreensão de gado e realização de embargo nas áreas desmatadas ilegalmente. A continuidade da atual estratégia de fiscalização e normas infralegais afeta não só a capacidade do Estado em punir novos danos ambientais, mas também contribui para o aumento da impunidade e redução do efeito do trabalho acumulado da fiscalização na última década.

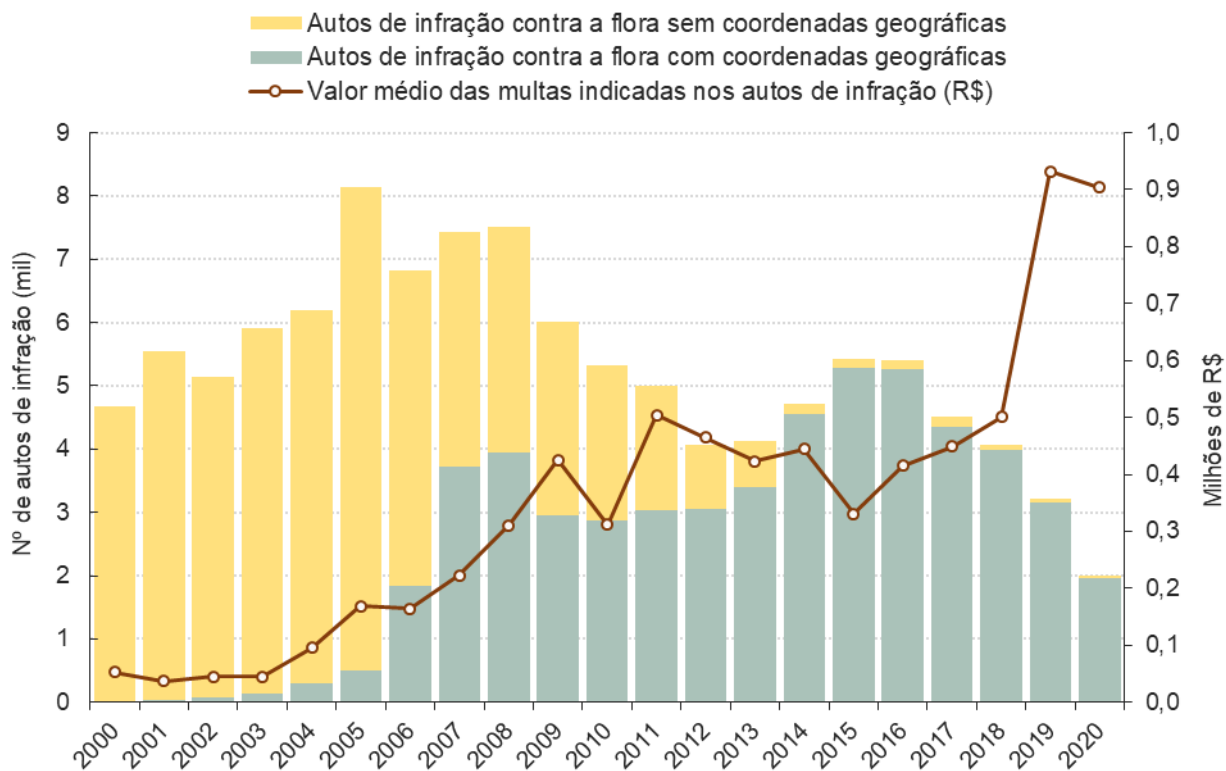


Figura 1 – Número de processos e valor médio das multas por infrações contra a flora nos estados da Amazônia Legal (Fonte: Ibama, 2021).

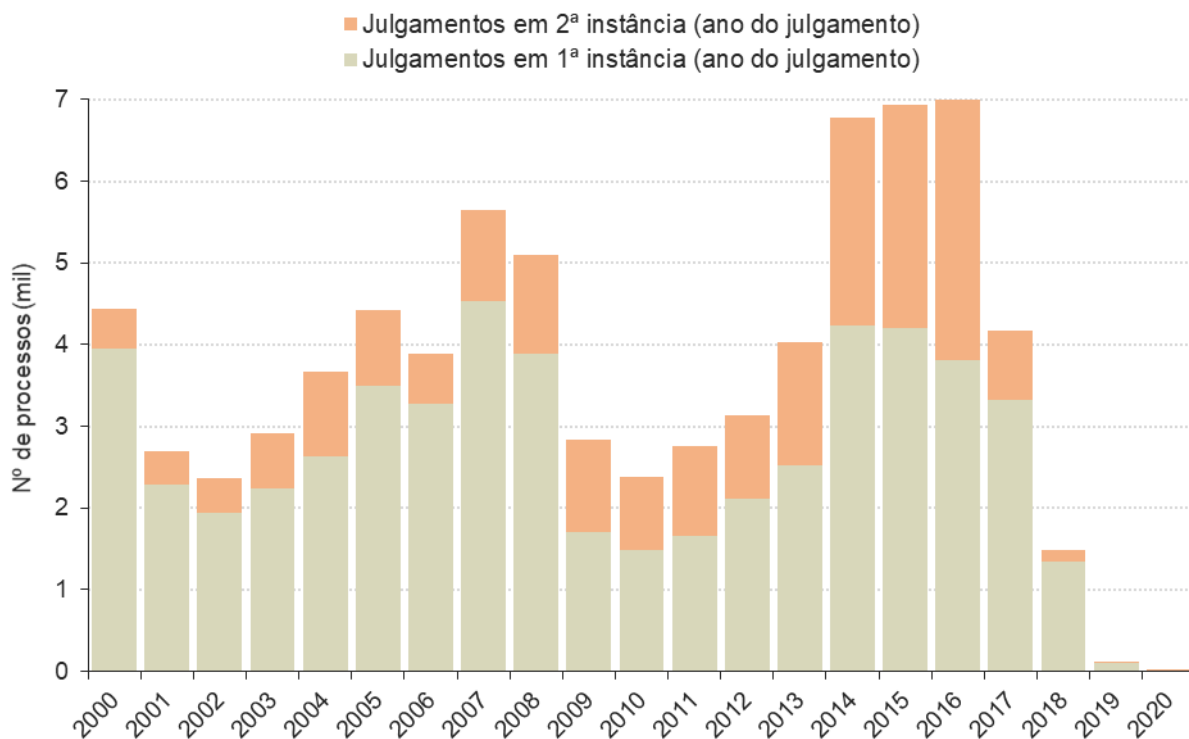




Figura 2 – Julgamento dos processos por infração contra a flora nos estados da Amazônia Legal (Fonte: Ibama, 2021).

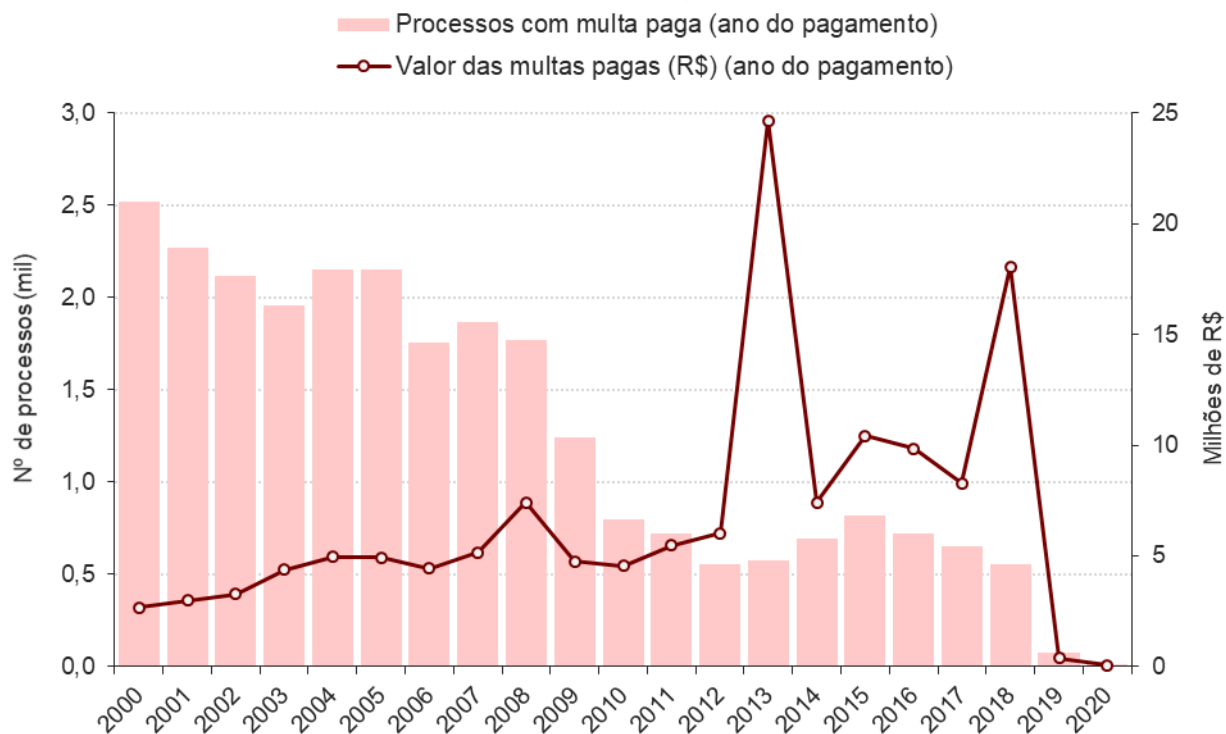


Figura 3 – Valor e número de multas de infrações contra a flora (Fonte: Ibama, 2021).

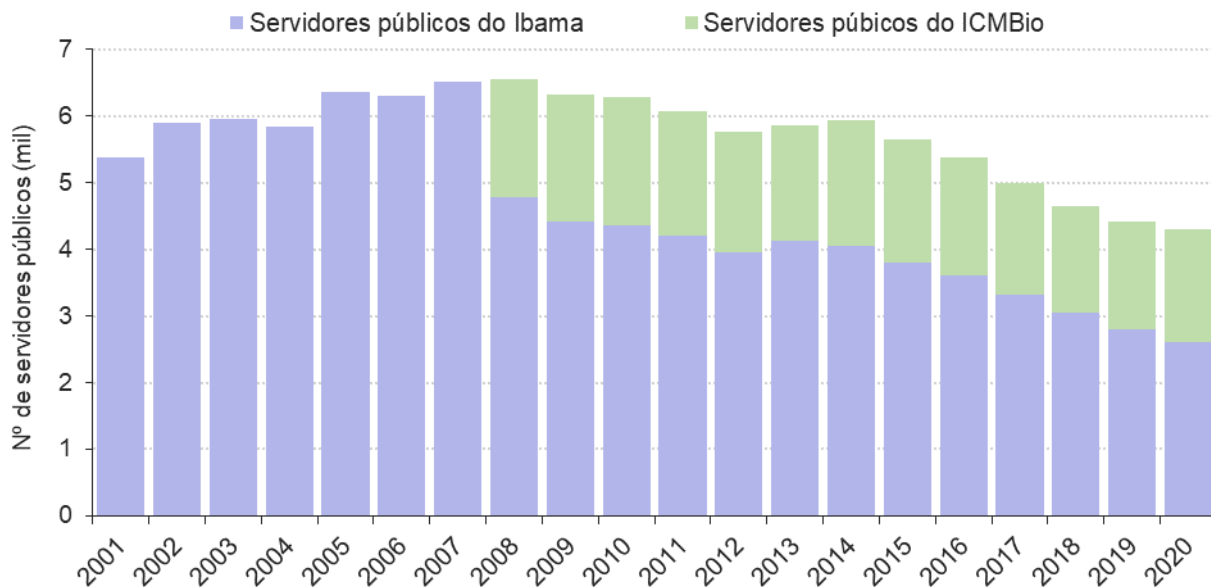


Figura 4 – Número de servidores do Ibama e ICMBio.

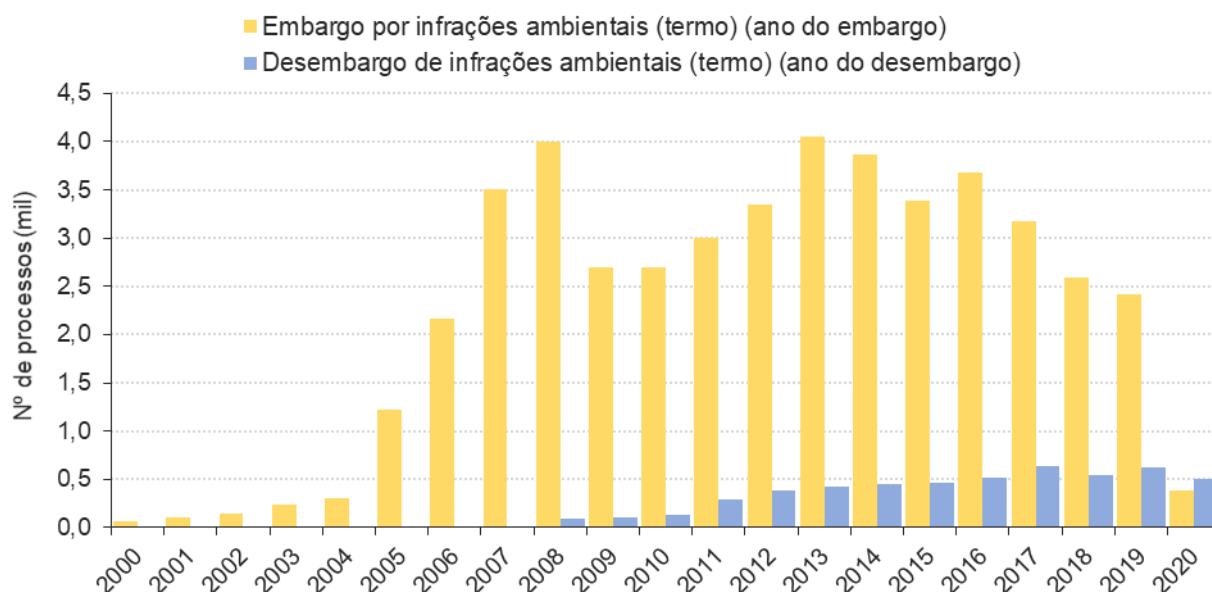


Figura 5 – Embargos e desembargos por infrações ambientais nos estados da Amazônia Legal (Fonte: Ibama, 2021). (i) Os embargos referem-se a todas as infrações ambientais e não apenas aquelas contra a flora. (ii) Não há dados disponíveis para desembargos que ocorreram entre 2000 e 2007.

## Referências

- BRASIL (2003) Decreto n/s, de 03 de julho de 2003. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 04.07.2003. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de junho de 2020.
- HARGRAVE, J; KIS-KATOS K (2013) Economic causes of deforestation in the Brazilian Amazon: a panel data analysis for the 2000s. *Environmental and Resource Economics*, 54(4): 471-494.
- CISNEROS E, ZHOU SL, BÖRNER J (2015) Naming and Shaming for Conservation: Evidence from the Brazilian Amazon. *PLoS ONE*, 10(9): e0136402.
- VALE MM, BERENGUER E, DE MENEZES MA, DE CASTRO EBV, DE SIQUEIRA LP, PORTELA RCQ (2021) The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. *Biological conservation*, 255:108994.
- BARBOSA LG, ALVES MAS, GRELE CEV (2021) Actions against sustainability: Dismantling of the environmental policies in Brazil. *Land Use Policy*, 104: 105384.
- SCHMITT, J. *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. 2015.
- LOPES CL, CHIVARI J (2021) *Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia*. Rio de Janeiro: Aclimate Policy Initiative. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio-Analise-do-Novo-Procedimento-Administrativo-Sancionador-do-Ibama.pdf>
- BRASIL (1981) Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 02.09.81. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

9. TRENNEPOHIL C (2009) *Infrações contra o meio ambiente, multas, sanções e processo administrativo: comentários ao Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2009*. Belo Horizonte: Editora Forum.
10. BRASIL (1998) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 13.02.1998. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de junho de 2020.
11. BRASIL (2000) Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 02.01.2000. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 09 de junho de 2021.
12. ICMBIO (2020) *ICBIO em foco*. Edição 581 Ano 13. Brasília: ICMBio. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/icmbioemfoco581.pdf>. Acesso em: 09 de junho de 2021.
13. BRASIL (2008) Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de junho de 2020.
14. IBAMA (2009) Instrução Normativa nº 14, de 15 de maio de 2009. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 19.05.2009. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 08 de junho de 2021.
15. ROCHEDO PRR, SOARES-FILHO BS, SCHAEFFER R, VIOLA E, SZKLO A, LUCENA AFP, KOBERLE A, DAVIS JL, RAJÃO R, RATHMANN R (2018) The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. *Nature Climate Change*, 8: 695–698.
16. INPE (2021) *Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite*. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso: 09 de junho de 2021.
17. BRASIL (2012) Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 28.05.2012. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de junho de 2020.
18. RAJÃO R, GIUDICE R, VAN DER HOFF R, CARVALHO EB (2021) *Uma breve história da legislação florestal brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Expressão.
19. SOARES-FILHO BS, RAJÃO R, MACEDO M, CARNEIRO A, COSTA WLS, COE M, RODRIGUES HO, ALENCAR A (2014) Cracking Brazil's Forest Code. *Science*, 344:363-364.
20. IBAMA. (2016) *Fortalecimento do Controle e do Monitoramento Ambiental para o Combate ao Desmatamento Ilegal na Amazônia*. Rio de Janeiro: BNDES. (Projeto apresentado ao Fundo Amazônia). Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Fortalecimento-do-Controle-e-do-Monitoramento-Ambiental-para-o-Combate-ao-Desmatamento-Ilegal-na-Amazonia/>. Acesso em: 09 de junho de 2021.
21. RODRIGUES-FILHO S, VERBURG R, BURSZTYN M, LINDOSOA D, DEBORTOLI N, VILHENA AMG Election-driven weakening of deforestation control in the Brazilian Amazon. *Land Use Policy*, 43: 111-118.
22. FIGUEIREDO P (2019) Ofício do Ibama diz que Exército recusa apoio em ações que envolvem destruição de maquinário. *G1*, 30 de setembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/09/30/oficio-do-ibama-diz-que-exercito-recusa-apoio-em-acoes-que-envolvem-destruicao-de-maquinario.ghtml>. Acesso em: 09 de junho de 2021.
23. BRASIL (2020) Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 07.05.2020. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 09 de junho de 2021

24. TUFFANI M (2020) Bolsonaro subordina Ibama a militares em operações contra desmatamento. *Direito da Ciência*, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.diretodaciencia.com/2020/05/07/bolsonaro-subordina-ibama-a-militares-em-operacoes-contr-desmatamento/>. Acesso em: 09 de junho de 2021.

25. SPRING J (2021) Brazil's military fails in key mission: defending the Amazon. *Reuters Investigates*, 24 de março de 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-environment-military-special-r-idUSKBN2BG1OK>. Acesso em: 09 de junho de 2021.

26. MENEGASSI D, BRAGANÇA D (2021) Responsável por relatório que expõe ineficiência no Ibama, servidor teria sido ameaçado. *O Eco*, 6 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/responsavel-por-relatorio-que-expoe-ineficiencia-no-ibama-servidor-teria-sido-ameacado/>. Acesso em: 09 de junho de 2021.

27. IBAMA (2020) *Nota Técnica nº 16/2020/CODEP/CGGP/DIPLAN*. Sistema de Informações Eletrônicas. Brasília: IBAMA.