



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

RELATO TÉCNICO

PARCERIAS INTERINSTITUCIONAIS COMO CATALISADORAS DO JULGAMENTO DE PROCESSOS DE MULTAS AMBIENTAIS E PREVENÇÃO DA OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DO ICMBIO

MARCIA STRAPAZZON, LEONARDO ZAGONEL SERAFINI, DILERMANDO GOMES DE ALENCAR,

**GRUPO TEMÁTICO: 23 Experiências na Administração
Pública: diálogos entre Acadêmicos e Prát**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Parcerias interinstitucionais como catalisadoras do julgamento de processos de multas ambientais e prevenção da ocorrência de prescrição no âmbito do ICMBio

Resumo: A crise ambiental é um fato incontroverso no atual momento. Para minimizar seus efeitos, o Brasil assumiu vários compromissos internacionais, especialmente relativos à criação de áreas protegidas e sua fiscalização. A fiscalização é materializada nos processos sancionadores ambientais, que devem ter julgamento célere, sob pena de ocorrência de prescrição. Órgãos de controle tem detectado que a demora no julgamento desses processos implica em inefetividade da fiscalização. No âmbito do ICMBio, que tem competência para fiscalizar as unidades de conservação federais, detectou-se o potencial de parcerias interinstitucionais realizadas entre o instituto e as procuradorias com que se relaciona (PFE/ICMBio e ENAC/PGF) para enfrentamento desse problema. Assim, foram produzidos manuais de orientação dos agentes que atuam nos processos sancionadores e construção de consensos e entendimentos comuns. Como resultado, observou-se, nos últimos anos, uma diminuição do número de processos sancionadores que apresentavam vícios que impediam a cobrança da multa ambiental aplicada. **Palavras-chave:** Multa ambiental. Processo Sancionador. Prescrição. Parceria Interinstitucional.

1. Introdução

Desde o início de 2022 tem sido publicados dados que indicam que o desmatamento na Amazônia vem avançando e batendo recordes. A crise ambiental e as mudanças climáticas estão no centro dos debates em nível mundial.

Neste contexto, uma das grandes pressões internacionais sobre o Brasil se concentra na redução do desmatamento, cuja principal resposta dos governos parte de ações de fiscalização ambiental (SCHIMITT, 2015). Outro grande compromisso assumido pelo país se refere à criação e gestão efetiva de áreas protegidas, instrumento globalmente reconhecido como a principal estratégia adotada mundialmente para proteção da biodiversidade (JENKINS; JOPPA, 2009; UNEP-WCMC, 2008).

No Brasil, é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) o órgão gestor das unidades de conservação (UC) federais brasileiras, gerenciando 334 áreas protegidas, que cobrem uma área de cerca de 171 milhões de hectares e 18% do território do país, contando com cerca de 1450 servidores (ICMBIO, 2021).

Um dos processos mais importantes do ICMBio, em termos de volume e complexidade, se trata do processo sancionador ambiental (ICMBio, 2021b), gerado a partir das ações de fiscalização. No entanto, assim como encontrado por Schmitt (2015) em pesquisa relativa a autos de infração ambiental do IBAMA relacionados ao desmatamento na Amazônia, no ICMBio encontra-se um alto índice de autos ainda não julgados - no IBAMA se trata de 73,7% dos autos.

É relevante registrar que o processo sancionador ambiental constitui uma das mais importantes formas de materialização do dever fundamental de proteção ao meio

ambiente imposto pelo art. 225 da Constituição da República de 1988, relativamente, tanto aos particulares, que devem se sujeitar à fiscalização do órgão ambiental competente, quanto ao Estado, no exercício de um encargo funcional, “de tomar ciência, anuir e fiscalizar a atividade dos particulares e do Poder Público quando potencialmente degradantes ou poluidores” (NIEBUHR, 2021). A fiscalização exercida pelo ICMBio é fundamental para a proteção das unidades de conservação federais, levando a aplicação de multas (e demais sanções) em face de condutas que coloquem em risco à proteção daquelas áreas.

A mais grave consequência na demora do julgamento é a prescrição, quando o Estado perde o direito de punir, o que ocorre caso o processo permaneça paralisado por mais de três anos (prescrição intercorrente), ou de acordo com o prazo de prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, que pode variar de cinco a doze anos, conforme estabelece a Lei n. 9.873/1999. Ainda, há o risco da prescrição da execução fiscal, que ocorre após cinco anos de constituído o crédito (conclusão do processo sancionador), caso não tenha sido promovida a cobrança da multa. A prescrição implica na impossibilidade do Estado em aplicar sanções e punir quando se está diante de condutas que impliquem em violação das regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Diante destes cenários, esses processos têm sido alvo de auditorias por parte de Tribunais de Contas, e recentemente, da Controladoria Geral da União (CGU, 2019). Trata-se de um problema visível e que implica em significativas consequências, tanto para o Estado, quanto para a sociedade, na medida em que vultosos recursos financeiros e de pessoal são fortemente aplicados nas ações de fiscalização, que podem vir a gerar nenhum efeito de dissuasão como esperado, caso o processo não finalize em tempo hábil.

Além do problema quantitativo (quantidade de autos de infração julgados em tempo hábil), há a dimensão qualitativa do processo sancionador ambiental. Mesmo que instruído e julgado em tempo hábil, caso o processo chegue na etapa de cobrança judicial da multa aplicada sem a devida regularidade legal, a Equipe Nacional de Cobrança (ENAC), vinculada à Procuradoria Geral Federal (PGF) pode impugnar esse processo, devolvendo-o para a autarquia a fim de que sejam corrigidos vícios ou que sejam supridas as garantias de ampla defesa e contraditório. Porém, como reflexo também da demora para a realização do julgamento dos autos de infração ambiental, muitas vezes não há mais tempo para correção e incide a prescrição no processo.

Este relato técnico trata de uma experiência bem-sucedida na melhoria da qualidade do processo sancionador ambiental no âmbito do ICMBio com o objetivo de contornar as dificuldades apontadas acima por meio da realização de parcerias com os demais órgãos envolvidos.

2. Relato da Experiência

2.1. Intercâmbio acadêmico-profissional

Pode-se considerar que a experiência a ser relatada partiu de uma pesquisa-ação. Conforme Kemmis & McTaggart (2007), essa metodologia é “(...) um processo social de aprendizado colaborativo, realizado por grupo de pessoas que se reúnem para transformar as práticas pelas quais eles interagem (...)” (p. 277).

Neste sentido, trata-se de uma espiral de ciclos de autorreflexão: planeja-se uma mudança, age-se e se observa o processo e suas consequências, replaneja-se e retoma-se o ciclo. Ressalta-se que essa forma de pesquisa-trabalho envolve, necessariamente, partir da prática para a investigação, sendo que o critério de sucesso da intervenção não é a verificação de que os passos foram rigorosamente seguidos pelos participantes, mas que desenvolvam um autêntico senso de desenvolvimento e evolução e entendimentos sobre suas práticas e sobre as situações em que agem (KEMMIS & MCTAGGART, 2007).

É importante contextualizar que a intervenção realizada conectou duas pessoas que passavam por momentos similares em termos acadêmicos, início de seus cursos de doutorado, porém com temas de pesquisa e atuações profissionais distintas. Uma dessas pessoas, a partir do campo do direito, centraliza o princípio da integridade em sua pesquisa, enquanto a outra, imersa no campo da administração, privilegia a análise da ação situada, arraigada no pragmatismo de John Dewey.

Inspirado pela atmosfera da era darwiniana nas ciências naturais, Dewey a partir de sua noção de experiência, clamava pela importância da interação entre os seres humanos e o meio em que este se inseria, propondo a superação das dualidades de: corpo/mente; cultura/natureza; indivíduo/sociedade; razão/emoção. Neste sentido, conhecer ocorreria no viver, no experienciar, com tudo que esse processo envolve, desde problematização mental até emoção corporal (DEWEY, 1974).

No Livro “O público e seus problemas”, Dewey (1991) faz críticas duras à forma que a ciência vinha produzindo seu conhecimento, postulando a necessidade de uma revolução intelectual, onde se abandonariam a procura por causas e forças a priori para analisar o que ocorre e como ocorre, na prática. O papel da ciência seria criar métodos

para a experimentação seguir menos cega, mais refletida, contando com o aprendizado a partir dos erros. Para apresentar sua proposta metodológica, insiste em negar a busca por forças especiais de fora do fenômeno observável, com base nas interrelações dos atos observáveis e seus resultados - da ação situada em seu contexto, sua temporalidade, seu lugar.

Já o campo do direito somou-se à experiência a ser relatada, a partir do princípio da integração, que propõe uma relação mútua de equilíbrio entre as dimensões ambiental, social e econômica, assim, faz parte do conteúdo do princípio do desenvolvimento sustentável (FERRAÇO, 2019). Alguns autores adicionam nesta lista das dimensões, a dimensão política (VINUALLES, 2015), uma vez que existe uma relação intrínseca dos planos, programas, e políticas públicas setoriais que possam afetar a consolidação do desenvolvimento sustentável. Há, igualmente, a perspectiva geográfica e institucional (EGGENBERGER; PARTIDÁRIO, 2000), no contexto deste princípio, a primeira compreende a evidente integração de diversas zonas e áreas enquanto a segunda se refere a articulação e diálogo entre os setores públicos e privados.

Importante frisar que o princípio do desenvolvimento sustentável que fundamenta o princípio da integração, tem direta relação com a situação experienciada, tendo em vista que prega um desenvolvimento que atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades (VINUALLES, 2015). Sendo possível concluir que um objetivo principal deste princípio seja a garantia de um modelo de desenvolvimento que integre as questões sociais, ambientais, econômicas e institucionais.

2.2. Uma parceria interorganizacional se constrói

Em julho de 2020, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio (PFE/ICMBio), levantou a informação de que cerca de 25% dos processos sancionadores que eram encaminhados para a execução judicial da cobrança da multa ambiental por meio da inscrição na dívida ativa, após sua análise, sofrem impugnação pela Equipe Nacional de Cobrança/ENAC, integrante do Departamento de Cobrança da Procuradoria Geral Federal (DEPCOB/PGF). Isso significa a detecção de algum defeito no processo administrativo sancionador, demandando saneamento pelo ICMBio, que pode implicar no refazimento do ato ou, caso impossível, no reconhecimento da ocorrência da prescrição. Dentre as principais causas de impugnação estão: falhas na validade das notificações aos autuados; prejuízo à ampla defesa e contraditório pela não observância

de fases obrigatórias do processo; e recurso de ofício não observado. Historicamente, menos de 5% das multas ambientais são pagas no Brasil¹.

Para reverter tal situação, efetivamente punir o infrator e arrecadar devidamente as multas aplicadas, fora criado um grupo de trabalho (GT) com a participação do Procurador Federal Chefe do ICMBio, analistas ambientais do setor de instrução e julgamento autos de infração ambiental do Instituto e colaboração de um Procurador Federal da Equipe Nacional de Cobrança (ENAC-PGF/AGU), portanto, numa parceria interorganizacional inédita. O objetivo do GT foi mapear as etapas dos processos de apuração de infrações ambientais, desde procedimentos iniciais após a autuação até a finalização do processo.

Nesta etapa foram realizadas quatro reuniões com a presença de seis servidores da área técnica do ICMBio, dois Procuradores da PFE, o Procurador Chefe, a Auditora-Chefe e Procuradores da ENAC, sendo que, uma delas, que tratou de modelos de notificações, contou com a presença de representantes da Coordenação de Arrecadação do ICMBio.

O GT reviu todo o mapeamento do processo administrativo de apuração de autos de infração ambiental até seu encaminhamento para inscrição em dívida ativa (quando não paga após notificação administrativa final), analisando, discutindo e entrando em acordo sobre o melhor encaminhamento de cada passo administrativo para o saneamento do processo como um todo, visando um fluxo com menos erros e possibilidades de anulação. Pode-se observar uma espécie de inovação, neste caso do setor público, “motivada pelo problema” e “orientada para o futuro” (ANSELL e TORFIN, 2014, p. 9 e 12).

Neste sentido, destaca-se as potencialidades da inovação por meio da colaboração multi-atores, superando as fronteiras de apenas uma organização. Assim, Ansell e Torfin (2014) colocam que ativos como visões diversas, experiências concretas, novas ideias, criatividade, coragem, meios fiscais e capacidade de implementação tornam-se mais relevantes que características intraorganizacionais propriamente ditas. Nesta iniciativa, podem ser encontrados os três mecanismos geradores de inovação sugeridos pelos autores: sinergia, aprendizagem e comprometimento.

¹ <https://www.aosfatos.org/noticias/por-que-o-ibama-arrecada-so-5-das-multas-ambientais-que-aplica/>

A partir do GT foi produzido um manual normativo pela PFE/ICMBio, que busca ser a “materialização, na perspectiva de entendimentos da legislação, do princípio da integração entre a área técnica do ICMBio, a PFE/ICMBio, a ENAC e a DEPCOB”, não ingressando no mérito do ato administrativo, e, portanto, não alcançando a conveniência e a oportunidade, mas consolidando e reunindo todas as normas legais e infralegais afetas ao processo sancionador ambiental do ICMBio. Os procedimentos indicados no manual foram discutidos e acordados em três reuniões do GT (sendo duas delas apenas com servidores do ICMBio).

No decorrer deste processo de colaboração interorganizacional, foi configurado, também, um produto denominado “Guia Prático”, fundamentado no “Manual de Autos de Infração” e criado na plataforma OneNote, que permite atualização permanente e rápida. Este produto traz uma linguagem mais coloquial, com passo-a-passo do SEI! (sistema eletrônico de informações onde os processos sancionadores rodam), pretendendo atender todos os níveis organizacionais, desde setores que trabalham com o protocolo de documentos nas unidades de conservação, até as autoridades julgadoras, dentro de suas atribuições.

A fim de efetivamente padronizar o procedimento, do Guia Prático saíram os “Tipos de Documentos” que foram inseridos no SEI pela Coordenação de Tecnologia (COTEC) do ICMBio, bem como modelos favoritos a serem salvos pelas diferenças instâncias que trabalham com autos de infração (Ofícios e Despachos). Neste mesmo sentido, fora elaborado um fluxograma do procedimento como um todo, destacando-se os pontos onde ocorre interrupção da prescrição da pretensão punitiva e intercorrente, a fim de facilitar a identificação desses eventos por parte das equipes de instrução.

Considerando que este Guia Prático impactaria o trabalho técnico diretamente, foi articulada a criação de um “subgrupo” com representantes de cada Gerência Regional, com o intuito de contemplar plenamente as peculiaridades regionais na padronização da prática. Este grupo contou com dez servidores, que discutiram os procedimentos e condutas propostas, bem como os modelos de documentos, e realizaram diversas rodadas de revisão do guia e documentos padrão produzidos.

A outra necessidade atendida pela criação deste sub-grupo fora a legitimação das mudanças propostas, o que aumentou as chances de sucesso na implementação. O sub-grupo se estabeleceu de forma orgânica, como resultado do engajamento de cada analista ambiental, que o fez crescer, na medida em que identificavam outros atores a serem incorporados.

O manual e o guia prático estão permanentemente abertos a atualizações que podem decorrer, dentre outras razões, de mudanças legislativas, alteração de entendimentos da DEPCOB (órgão da PGF que exerce a orientação jurídica em matéria de cobrança), alinhamento de procedimentos com a ENAC, ou mediante requerimento formal de qualquer servidor do ICMBio ou de Procurador Federal lotado na PFE/ICMBio.

Cabe salientar que, outra importante frente de trabalho, a partir da padronização dos procedimentos, trata-se da reconfiguração e reestruturação do trabalho de instrução e julgamento de autos de infração no âmbito do ICMBio, pois em 2020 também ocorreu uma mudança organizacional em que as então onze coordenações regionais, instâncias competentes para o julgamento dos AI, foram transformadas em apenas cinco gerências regionais (uma por região geográfica). Porém, esta experiência está apenas iniciando.

2.3. Resultados práticos

Em dezembro de 2020 foi aprovada pelo Comitê Gestor do ICMBio, a utilização imediata do “Guia Prático”, fundamentado no “Manual de Autos de Infração”.

Já no início de 2021, o sub-grupo técnico organizou três práticas conjuntas, em ambiente virtual, via Teams, de análises de processos pelas equipes regionais de instrução (ERI), setor que trabalha com a instrução e julgamento de autos de infração ambiental no ICMBio, com o apoio do Guia, buscando o nivelamento, aprimoramento do próprio guia e dirimir eventuais dúvidas. Nestas práticas mais de cinquenta servidores do ICMBio participaram.

Quanto ao processo de comunicação interna, foi elaborado um vídeo institucional, com apoio da Divisão de Comunicação do ICMBio e a disponibilização de link para o Guia Prático na intranet do ICMBio. Atualmente, dos cerca de 1400 servidores do ICMBio, cerca de 300 possuem acesso registrado via plataforma OneNote no Guia Prático. No entanto, esse número deve ser maior, pois o acesso via link não é registrado.

Na tabela 1, pode-se observar que, após a experiência de um ano, a parcela de processos impugnados pela ENAC caiu de cerca de 25% (em 2019 e 2020) para menos de 20% (em 2021), enquanto os dados dos quatro primeiros meses de 2022 apresentam tendência ainda mais promissora, na medida em que a quantidade de processos já analisados se encontra próxima do volume de 2021 inteiro, enquanto a taxa de impugnados se encontra inferior a 10%.

ANO	Analisados ENAC	Impugnados ENAC	Porcentagem
2019	838	212	25,30%
2020	919	239	26,01%
2021	652	129	19,79%
2022 (jan-abr)	577	48	8,32%

Tabela 01. Quantitativo de processos sancionadores ambientais analisados e porcentagem de impugnação pela ENAC.

Tanto o “Guia Prático”, quanto o Manual de Autos de Infração foram aprovados, conjuntamente, em 25/05/2022, pelas instâncias máximas do ICMBio e PFE/ICMBio, com lançamento envolvendo todas as instituições envolvidas, inclusive os órgãos de cobrança (DEPCOB e ENAC). De certa forma, em termos de inovação na governança, além da parceria interorganizacional, este acordo distribui a responsabilidade pela validação do procedimento do ICMBio (MOORE e HARTLEY, 2013), assentando normas ou diretrizes que esses órgãos deverão respeitar, e que, espera-se, resultará num incremento considerável (no médio-longo prazo) da arrecadação das multas pecuniárias ambientais. Futuramente, essa ‘mudança de paradigma’ de efetividade de cobrança pode provocar uma mudança de comportamento substancial relativa à desmotivação dos crimes ambientais.

Tendo em vista que uma inovação só é assim considerada quando colocada em prática (ANSELL e TORFIN, 2014), devemos considerar a parceria inteorganizacional e intraorganizacional a fim de ajustar procedimentos e condutas para o sucesso do processo sancionador ambiental um exemplo de inovação no setor público.

3. Recomendações

À guisa de recomendações, é importante chamar atenção para dois pontos relevantes: 1) necessidade de estabelecimento de um programa de capacitação continuada e, 2) investimentos estruturais para incremento na quantidade/celeridade de julgamentos de autos de infração ambiental.

O setor de instrução e julgamento de autos de infração não é muito atrativo, dentre outras coisas porque os próprios servidores, de certa forma, avaliam, apontam falhas, corrigem e “julgam” o trabalho de seus colegas, que já é por si, bastante árduo; e ainda

decidem sobre sanções a cidadãos referentes a temas tão complexos quanto os encontrados na seara ambiental.

Um reflexo deste cenário é a grande rotatividade de servidores no setor – o que prejudica a necessária aprendizagem evolutiva. Neste sentido, trata-se de um trabalho que exige muito estudo, foco e, de certa forma, de especialização dos servidores envolvidos na temática, visto o imenso campo interdisciplinar, onde se materializa o cruzamento das mais diversas capacidades técnicas ambientais com a legislação e as questões do mundo jurídico, na execução da política pública ambiental. Por essas razões, e, também, pela constante mudança normativa que se opera na área ambiental, é extremamente importante a instituição da capacitação continuada.

Já quanto ao incremento da celeridade e quantidade de julgamentos de autos de infração ambiental, se encontra em curso um projeto piloto de equipe desterritorializada, cuja proposta também possui raízes na experiência neste trabalho relatada. É crucial que se dê continuidade aos esforços de toda a equipe envolvida, bem como o devido suporte institucional para esta e novas práticas sejam implementadas, mesmo com a saída de um ou outro, visto que se trata muito mais de uma sinergia, de uma ação coletiva com o objetivo uno de enfrentar problemas públicos, do que de projeto individual de alguém.

4. Referências

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge, 2014.

DEWEY, John. (1974). **Experiência e natureza** (Coleção Pensadores). São Paulo, SP: Abril Cultural.

DEWEY, John. **The Public and Its Problems**. Athens: Swallow Press, 1991. 236 p.

EGGENBERGER, Markus; PARTIDÁRIO, Maria Rosário. Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 18, n. 3, p. 201–207, 2000.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto. A Insuficiência de Integração na Gestão Nacional dos Recursos Hídricos Brasileiros como Óbice Estrutural ao Desenvolvimento Sustentável. Dissertação - **Mestrado em Direito**. Universidade de Brasília, 2019.

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Painel dinâmico de informações**, 2021. Disponível em: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true.

_____. **Sistema Eletrônico de Informações - SEI 02070.002094/2021-96: Monitoramento da Padronização do Processo Sancionador Ambiental**. Poder Executivo, Brasília, 2021. Disponível via SIC (Sistema de Informações ao Cidadão). Acessado em: 15 de dezembro de 2021b.

JENKINS, Clinton N.; JOPPA, Lucas. Expansion of the global terrestrial protected area system. **Biological Conservation**, 142, p. 2166–2174, 2009.

KEMMIS, S., MCTAGGART, R. Participatory action research. In: DENZIN, N. K. (Edit.); LINCOLN, Y. S. (Edit.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: SAGE, 2000.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo N° 69 ações relativas à Fiscalização Ambiental sob responsabilidade do IBAMA**. Brasília, 2017.

_____. **Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental**. Brasília, 2019.

MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. *In*: OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise. **Handbook of innovation in public services**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

NIEBUHR, Pedro. **Processo Administrativo Ambiental: licenciamento e fiscalização ambiental**. 3ª ed. Forum. 2021. p. 109-113

OSBORNE, Stephen P. BROWN, Kerry. **Managing change and innovation in public service organizations**. New York: Routledge, 2005.

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

UNEP-WCMC. State of the World's Protected Areas 2007: An Annual Review of Global Conservation Progress. **UNEP-WCMC**, Cambridge. 2008.

VINUALLES, Jorge. **The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary**. Oxford. 2015. p. 164-165.