



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS FLORIANÓPOLIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Marcia Casarin Strapazzon

ENTRE O FATO E O ATO ADMINISTRATIVO: a gestão no processo sancionador
ambiental do ICMBio

Florianópolis
2024

Marcia Casarin Strapazzon

ENTRE O FATO E O ATO ADMINISTRATIVO: a gestão no processo sancionador ambiental do ICMBio

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção título de Doutor.

Orientador: Prof. Mauricio Roque Serva de Oliveira, Dr.

Coorientador: Prof. Rui Miguel Moutinho Sá da Universidade de Lisboa, Dr.

Florianópolis
2024

Strapazzon, Marcia Casarin

Entre o fato e o ato administrativo : a gestão no processo sancionador ambiental do ICMBio / Marcia Casarin Strapazzon ; orientador, Mauricio Serva, coorientador, Rui Miguel Moutinho Sá, 2024.

192 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Gestão. 3. Áreas Protegidas. 4. Análise Pragmatista. 5. Organizações. I. Serva, Mauricio . II. Sá, Rui Miguel Moutinho. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. IV. Título.

Marcia Casarin Strapazzon

ENTRE O FATO E O ATO ADMINISTRATIVO: a gestão no processo sancionador ambiental do ICMBio

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 11 de julho de 2024, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Danilo José Alano Melo Instituição, Dr.
Instituição: Universidade do Estado de Santa Catarina

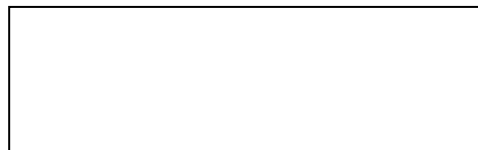
Prof. Gustavo Matarazzo Rezende, Dr.
Instituição: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - Campus Avaré

Prof. Jean Segata, Dr.
Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração.



Prof. Renê Birochi, Dr.
Coordenador do Programa de Pós-Graduação



Prof. Mauricio Roque Serva de Oliveira, Dr.
Orientador

AGRADECIMENTOS

A natureza é tão complexa e variada que praticamente quase tudo o que é possível nela acontece. Aqueles que querem respostas nítidas, definitivas e globais para os problemas da vida, devem procurá-las em outros domínios que não a natureza (Gould, 1987, p. 270).

Sempre que terminamos uma empreitada, ainda mais tão longa quanto um doutorado, há sempre tanta gente a agradecer. Todo o trabalho é, em alguma medida, coletivo. Ao menos o meu. Não consigo recordar algum que tenha completado com êxito totalmente sozinha.

Assim, inicio esses agradecimentos pelo meu orientador, Maurício Serva. O "conheci", ainda no meu mestrado lá no interior do Paraná, como autor, que veio a se tornar fundamental na minha dissertação. Nutri, desde então, profunda admiração e já falei, publicamente, inúmeras vezes, que é uma honra ser orientada dele. Falarei isso para sempre e pretendo ser orientada por ele até quando for possível. Eu amo muito estudar, é uma de minhas vocações. Que sorte a minha a vida ter me permitido encontrá-lo. Ainda mais na minha universidade do coração, a UFSC. Muito obrigada, Professor Serva, quanta honra a minha.

Agradeço, também, ao ICMBio. Por ter o privilégio de servir ao público trabalhando pela proteção do meio ambiente. Pela oportunidade, mesmo que só pela metade do tempo do curso, de me dedicar completamente aos estudos. Estendo o agradecimento aos colegas servidores ambientais, cuja lida diária, compartilhada, foi objeto central desta tese. Nomeio, aqui, representando-os, a Giovanna Palazzi, que dividiu comigo as alegrias e agruras de enfrentar um doutoramento e a quem devo muito pelo belíssimo resultado exposto no capítulo 5 desta tese (os mapas todos são de sua autoria). Grata a todas e todos que trabalham e/ou trabalharam com instrução e julgamento de autos de infração pela contribuição e parceria nas minhas invenções.

Agradeço à minha família - mãe, pai, irmã - pelo apoio e presença constantes. Meus filhos e meu marido, que toparam viver uma aventura em Lisboa, Portugal, país que tão bem nos recebeu. Lá, iniciei uma relação que há de durar muito, com outro Professor incrível. Professor Rui Sá, não tenho palavras para agradecer sua coorientação e amizade. Em nome do Prof. Rui, agradeço ao acolhimento do CAPP – Centro de Administração e Políticas Públicas do ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa. Eu tenho muita sorte mesmo.

Por fim, aquele profundo agradecimento às amigas e amigos. Quem seria eu sem minhas amigas? Cada uma sabe seu lugar no meu coração, pois não esqueço, nunca, de reconhecer. Um especial agradecimento a meu parceiro de doutorado e orientação, Luiz Fernando. Não foram poucos os suportes e trocas nestes 4 anos e meio. Com uma pandemia no meio.

As citações de Stephen Jay Gould no início dos capítulos é uma homenagem ao meu caminho e a quem me acompanhou. Nem acredito que cheguei até aqui. Para mim foi uma jornada sensacional. Espero que tenha contribuído com a ciência, com a administração pública e com o meio ambiente como eu gostaria.

“... que las hay, las hay”.

RESUMO

As áreas protegidas, no contexto do Antropoceno, são consideradas o principal instrumento para a proteção da biodiversidade e a manutenção dos ecossistemas. No Brasil, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é o órgão gestor das 338 Unidades de Conservação federais, que cobrem cerca de 20% do território brasileiro. O processo sancionador ambiental, que é gerado a partir de uma ação fiscalizatória, quando constatada uma infração e lavrado um auto de infração, é um dos mais importantes do ICMBio, em volume e complexidade. Tendo em vista o risco de perder o poder de dissuasão junto aos infratores ambientais, seja pela demora na cobrança das multas e das outras penalidades, seja pela ocorrência de prescrições (quando o Estado perde o direito de punir), os órgãos de controle têm priorizado seu acompanhamento e realizado auditorias, com o objetivo final de dar celeridade a este processo. Assim, o objetivo geral desta tese foi contribuir para a compreensão da gestão do processo sancionador ambiental no ICMBio. Para tanto foi realizada uma pesquisa empírica da memória institucional, que reconstituiu a trajetória histórica da estruturação deste processo no âmbito do ICMBio. Esta reconstrução foi primordial para entender como se chegou a circunstâncias tão complicadas no que se refere ao expressivo passivo de autos de infração não julgados, à ocorrência de prescrições e à disparidade de procedimentos e entendimentos administrativos, técnicos e jurídicos entre as diferentes regiões do país. Em um segundo momento, foi realizada a caracterização dos autos de infração aplicados pelo ICMBio, por meio de gráficos e análises de dados quantitativos, conferindo maior concretude ao objeto central do sancionador ambiental e aportando críticas relevantes, especialmente no que tange à geração, sistematização, disponibilização e direito de acesso à informação ambiental. Por fim, o cerne desta tese se apresenta nas análises de ações situadas da prática cotidiana de uma equipe de instrução e julgamento de autos de infração ambiental. Neste ponto, concentram-se as reais contribuições para a análise pragmatista da gestão no processo sancionador ambiental do ICMBio. As análises das situações realizadas sob o operador analítico “Composições de procedimentos a partir do impacto de alterações normativas” demonstraram que as mudanças nas normas causam instabilidade para os analistas ambientais, levantando dúvidas e dificultando o fluxo de análise dos processos. A equipe busca estabilizar as situações, mas enfrenta desafios na implementação das novas normas, especialmente em casos que se apresentam com menos regularidade. A regulação e os agenciamentos são elementos comuns para lidar com essas mudanças, envolvendo negociações constantes e coordenação entre humanos e não humanos. Apesar dos esforços, alcançar estabilidade é um processo contínuo e, quando a prática normativa é confirmada repetidas vezes é possível cristalizar alguns procedimentos, o que produz efeitos positivos na celeridade e qualidade do processo. As análises sob o operador analítico “Enfrentamento de Tensões Técnico-Jurídicas”, demonstraram como ocorre a coordenação das ações dos analistas ambientais nos casos de cruzamento das áreas técnicas ambientais e jurídicas, destacando o desenvolvimento, tanto de ações de resistência, quanto de busca por manutenção de práticas normativas. As situações descritas mostram como as ações coletivas são moldadas por diferentes agenciamentos, incluindo, sempre, elementos não-humanos. A análise se estende à importância dos equipamentos e materiais na ação coletiva, bem como à necessidade de ratificação das práticas. De forma geral, ambos os operadores analíticos apresentam descrições de situações em que ocorre a atividade dos analistas sobre as normas, a normatividade em ação. O provimento de condições para a realização das negociações entre os agentes no curso das ações coletivas, permitindo o engendramento de amplos agenciamentos são cruciais para conferir legitimidade e eficácia, influenciando diretamente na resiliência das rotinas organizacionais.

ABSTRACT

Protected areas, in the context of the Anthropocene, are considered the main instrument for protecting biodiversity and maintaining ecosystems. In Brazil, the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation is the manager of 338 federal Conservation Units, which cover around 20% of the Brazilian territory. The environmental sanctioning process, which is generated from an inspection action when an infraction is found and an infraction notice is issued, is one of ICMBio's most important in terms of volume and complexity. In view of the risk of losing the power to dissuade environmental offenders, either by delaying the collection of fines and other penalties, or by the occurrence of prescription of penalties (when the state loses the right to punish), the control institutions have prioritized its monitoring and carried out audits, with the ultimate aim of speeding up this process. Thus, the general objective of this thesis was to contribute to understanding the management of the environmental sanctioning process at ICMBio. To this end, an empirical study of institutional memory was carried out, which reconstructed the historical trajectory of the structuring of this process within ICMBio. This reconstruction was crucial to understanding how such complicated circumstances came about in terms of the significant number of infraction notices not confirmed, the occurrence of prescriptions and the disparity in administrative, technical and legal procedures and understandings between the different regions of the country. Secondly, a characterization of the infraction notices issued by ICMBio was carried out, using graphs and quantitative data analysis, giving greater concreteness to the central object of environmental sanctions and providing relevant criticism, especially with regard to the generation, systematization, availability and access to environmental information. Finally, the core of this thesis is presented in the analysis of situated actions in the day-to-day practice of a team who judges environmental infraction notices. This is where the real contributions to the pragmatist analysis of management in ICMBio's environmental sanctioning process are concentrated. The analysis of situations carried out under the analytical operator "Procedural compositions based on the impact of regulatory changes" showed that changes in regulations cause instability for environmental analysts, raising doubts and hindering the flow of analysis of cases. The team tries to stabilize situations, but faces challenges in implementing the new norms, especially in cases that arise less regularly. Regulation and agency are common elements in dealing with these changes, involving constant negotiation and coordination between humans and non-humans. Despite these efforts, achieving stability is an ongoing process, and when normative practice is repeatedly confirmed, it is possible to crystallize certain procedures, which has positive effects on the speed and quality of the process. The analysis under the analytical operator "Confronting Technical-Legal Tensions" showed how the actions of environmental analysts are coordinated in cases where the technical environmental and legal areas cross paths, highlighting the development of both resistance actions and the search to maintain normative practices. The situations described show how collective actions are shaped by different agencies, always including non-human elements. The analysis extends to the importance of equipment and materials in collective action, as well as the need to ratify practices. In general, both analytical operators present descriptions of situations in which the activity of analysts on norms takes place, normativity in action. The provision of conditions for negotiations between agents in the course of collective actions, allowing for the creation of broad agency, is crucial to confer legitimacy and effectiveness, directly influencing the resilience of organizational routines.

LISTA DE TABELAS

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

Tabela 02: Autos de infração emitidos e julgados em 1ª instância de 2018 a 2023 pelo ICMBio.

Tabela 03: Desenho de Pesquisa

Tabela 04: Dados regionais relativos a território e força de trabalho

Tabela 05: As 15 maiores multas ambientais até dezembro de 2022.

Tabela 06: Dados de arrecadação com multas ambientais do ICMBio

Tabela 07: Sistematização das Normas relativas ao acesso à Informação Ambiental.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01.** Etapas do macroprocesso sancionador ambiental
- Figura 02.** Fluxograma do Processo Sancionador Ambiental
- Figura 03.** Instituição da Lei de Crimes Ambientais e posteriores Decretos regulamentadores
- Figura 04.** Estrutura do ICMBio desde sua criação em 2007 a 2018, incluindo sua própria Instrução Normativa do Processo Sancionador Ambiental
- Figura 05.** Alterações no Decreto regulamentador da Lei de Crimes Ambientais e das Instruções Normativas do Processo Sancionador Ambiental no Governo Bolsonaro
- Figura 06:** Alterações na Estrutura do ICMBio no Governo Bolsonaro
- Figura 07.** Mapa com as Unidades de Conservação federais brasileiras, com a delimitação das cinco Gerências Regionais.
- Figura 08.** Linha do Tempo das Normativas em nível “macro” (legislativo/executivo)
- Figura 09.** Linha do Tempo das Normativas em nível “meso” (organizacional)
- Figura 10.** Mapa com a densidade espacial dos autos de infração lavrados (2009 a 2022) e julgados (2010 a 2022) pelo ICMBio.
- Figura 11:** Autos de Infração Lavrados e Julgados em UCs federais brasileiras de 2009 a 2022.
- Figura 12.** Mapas com os autos de infração espacializados por Gerência Regional, considerando a situação processual de cada um deles.
- Figura 13:** Área protegida e número de Unidades de Conservação por região geográfica.
- Figura 14:** Valor das multas ambientais aplicadas nas Unidades de Conservação federais brasileiras
- Figura 15.** Mapas com os autos de infração espacializados por Gerência Regional, considerando o tipo de infração.
- Figura 16.** Checklist de Notificação criado pelo Grupo de Trabalho liderado pela ERI/GR5 contido no Guia Prático do Processo Sancionador.
- Figura 17.** Layout do Guia Prático com as seções à esquerda, as páginas de cada seção ao centro e a descrição do procedimento à direita.
- Figura 18:** Imagem do auto de infração alvo da discussão desta seção.
- Figura 19:** Petrechos apreendidos na ação fiscalizatória.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
AGU – Advocacia-Geral da União
AI – Auto de Infração
APP – Área de Preservação Ambiental
AR – Aviso de Recebimento
BAV – Base Avançada
CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN
CEE/ONU - Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
CGPRO – Coordenação Geral de Proteção do ICMBio
CGU – Controladoria Geral da União
CIAM – Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais do ICMBio
CIJAI – Colegiado de Instrução e Julgamento de Autos de Infração
COARR – Coordenação de Arrecadação do ICMBio
COFIS – Coordenação de Fiscalização
COTEC – Coordenação de Tecnologia do ICMBio
CR – Coordenação Regional
DCOM – Divisão de Comunicação do ICMBio
DEPCOB – Departamento de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF
DGEO – Divisão de Informações Geoespaciais e Monitoramento do ICMBio
DJAI – Divisão de Instrução e Julgamento de Autos de Infração do ICMBio
DMIF – Divisão de Monitoramento e Informações Ambientais do ICMBio
Eco-92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro
EIJAI – Equipe de Instrução e Julgamento de Autos de Infração do ICMBio
ENAC – Equipe Nacional de Cobrança da PGF
ERI – Equipe Regional de Instrução do ICMBio
EUA – Estados Unidos da América
GR – Gerência Regional
GT – Grupo de Trabalho
ha – hectares
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Florestas
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDE – Infraestrutura de Dados Espaciais
IN – Instrução Normativa
INC – Instrução Normativa Conjunta
INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
LAI - Lei de Acesso à Informação
LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados
MAMP – Método de Análise e Melhoria de Processos
MAPA – Ministério de Agricultura e Pecuária
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPF – Ministério Público Federal
NUCAM – Núcleo de Conciliação Ambiental
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OJN – Orientação Normativa Jurídica
ORD – Núcleo de Pesquisa da UFSC Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento
PF – Polícia Federal

PFE – Procuradoria Federal Especializada
PGF – Procuradoria Geral Federal
POP – Procedimento Operacional Padrão
PRAD – Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas
RC – Relatório Circunstanciado
SAMGe - Sistema de Avaliação e Monitoramento da Gestão de Unidades de Conservação
SEI – Sistema Eletrônico de Informações
SEMA – Secretaria de Meio Ambiente
SiBBr - Sistema de Informações sobre a Biodiversidade Brasileira
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
SICAR - Sistema Nacional para o Cadastro Ambiental Rural
SIGEO – Sistema Integrado de Geoinformação do ICMBio
SIMRPPN - Sistema Informatizado de Monitoria de RPPN
SINIMA - Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente
SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia)
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUBCONSUL - consultoria da Procuradoria Geral Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
UC – Unidades de Conservação
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
ZA – Zona de Amortecimento

SUMÁRIO

| | | |
|--------|---|-----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 13 |
| 1.1. | Objetivo Geral | 22 |
| 1.2. | Justificativa | 22 |
| 1.2.1. | Justificativa Teórica | 23 |
| 1.2.2. | Justificativa Prática | 23 |
| 2. | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 28 |
| 2.1. | Pressupostos Epistemológicos..... | 28 |
| 2.2. | Normatividade..... | 33 |
| 2.3. | Ação situada | 39 |
| 3. | ABORDAGEM METODOLÓGICA..... | 43 |
| 3.1. | Etnografia..... | 44 |
| 3.2. | Detalhamento dos Métodos | 48 |
| 3.3. | Operadores Analíticos | 55 |
| 4. | HISTÓRICO DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL DO ICMBIO | 58 |
| 4.1. | A divisão do IBAMA - o ICMBio foi criado | 58 |
| 4.2. | Coordenação Regional: uma nova instância?..... | 63 |
| 4.3. | O julgamento de autos de infração no ICMBio..... | 69 |
| 4.4. | O enfrentamento dos desafios pelas regionais | 69 |
| 4.5. | Trajetória das normativas que regem o processo sancionador ambiental federal | 82 |
| 5. | CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS COMETIDAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS | 88 |
| 5.1. | Gestão das Informações Ambientais referentes a Autos de Infração | 101 |
| 5.2. | Informações Ambientais: histórico e conceito | 105 |
| 6. | AÇÕES SITUADAS DE GESTÃO DE UMA EQUIPE DE JULGAMENTO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA DE AUTOS DE INFRAÇÃO AMBIENTAL NO ICMBIO | 112 |
| 6.1. | Composições de procedimentos a partir do impacto das alterações normativas..... | 115 |
| 6.1.1. | O que é padronizável? | 115 |
| 6.1.2. | O recurso do fiscal..... | 132 |
| 6.2. | Tensões Técnico-Jurídicas | 132 |
| 6.2.1. | Fora é mais gravoso que dentro..... | 145 |
| 6.2.2. | Peixe é animal ou recurso?..... | 156 |
| 7. | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 171 |
| 8. | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 175 |

1. INTRODUÇÃO

Proponho que o conhecimento de que fomos relegados também seja nossa maior esperança de continuidade numa Terra frágil. Que “essa concepção de vida” floresça durante seu segundo século e nos ajude a entender tanto os limites quanto as lições da compreensão científica – enquanto nós, como os campos e as árvores de Thomas Hardy, continuamos a perguntar-nos por que estamos aqui (Gould, 1987, p. 7)

A crise ecológica global já é reconhecida como o maior desafio cosmopolítico da humanidade no século XXI (Costa, 2019). As consequências a serem enfrentadas envolvem o fenômeno das mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, a escassez de recursos hídricos, catástrofes ambientais, nos mais diferentes níveis, local, regional, nacional, global. Estes efeitos são provenientes, sobretudo, do esgotamento do sistema capitalista, que no Brasil encontra uma de suas mais exploratórias formas.

Conforme Matarazzo e Sales (2021), essa condição contemporânea é tão grave e profunda, que rendeu um novo nome para o período em que vivemos: o Antropoceno.

Experimentamos, nela, a entrada em cena dos humanos como uma potência de nível planetário, capaz de se configurar e de deixar suas marcas em âmbito geológico. Tal passagem se iniciou a partir da I Revolução Industrial, com ganho de força nos pós II Guerra Mundial, sobretudo, de 1945 aos anos 2000 (Steffen, Crutzen & McNeill, 2011).

O termo foi sugerido pelo vencedor do Prêmio Nobel em química, Paul Crutzen, ao indicar que o planeta Terra está em uma nova Era Geológica, na qual os seres humanos adquiriram o papel de uma força geológica sobre o planeta (Crutzen, 2002).

Não se trata mais, portanto, ou não se trata mais exclusivamente de uma utilização econômica da natureza para libertar as pessoas de sujeições tradicionais, mas também e sobretudo de problemas decorrentes do próprio desenvolvimento técnico-econômico. O processo de modernização torna-se “reflexivo”, convertendo-se a si mesmo em tema e problema (Beck, 2011, P. 24).

Neste contexto, a criação de áreas legalmente protegidas, incluindo Unidades de Conservação (UC), são globalmente aceitas como a principal estratégia adotada mundialmente para proteção da biodiversidade no enfrentamento desses riscos democráticos¹ (Jenkins e Joppa, 2009; UNEP-WCMC, 2008).

No Brasil, as primeiras discussões voltadas para a criação de áreas protegidas datam ainda do século XIX, inspiradas em experiências internacionais, especialmente nas dos

¹ Reduzindo a uma fórmula: “*a miséria é hierárquica, o smog é democrático*”. Beck (2011, p. 43) ilustra a expressão utilizada no texto de forma bastante explícita, se referindo ao efeito de acúmulo da poluição do ar nas cidades que forma uma grande neblina de fumaça no ambiente atmosférico próximo à superfície. Junção das palavras inglesas “smoke” (fumaça) e “fog” (neblina).

Estados Unidos e Europa, em um contexto de proteção de recursos renováveis de reconhecida relevância econômica (Pádua, 2003).

A década de 1930 foi especialmente relevante para a gestão de áreas protegidas, e neste contexto, a segunda Constituição Republicana, de 1934, avança ao atribuir aos recursos naturais o status de patrimônio nacional a ser preservado, incluindo definitivamente a gestão de áreas protegidas na agenda política do país. Diferentes dispositivos legais e órgãos ao longo da história brasileira propuseram categorias de áreas protegidas (Código Florestal e Código de Caça e Pesca de 1934; Código Florestal de 1965 e Código de Fauna de 1967; IBDF criado em 1967 e SEMA em 1973), culminando na publicação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) no ano 2000 (Strapazzon, 2015).

Atualmente o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, é o órgão gestor das Unidades de Conservação federais e possui a missão de “proteger a biodiversidade e promover o desenvolvimento socioambiental”². O ICMBio gerencia 338 áreas protegidas, que cobrem uma área de cerca de 174 milhões de hectares (46% área continental e 54% área marinha), 20% do território do país (ICMBio, 2024), contando com cerca de 1600 servidores (ICMBio, 2022). Menos da metade desses servidores atua na área da fiscalização. A título de comparação, no Serviço Florestal norte-americano, são 77 milhões de hectares de florestas nacionais e 30 mil funcionários³.

No âmbito da gestão das Unidades de Conservação, o processo sancionador ambiental constitui uma das mais importantes formas de materialização do dever fundamental de proteção ao meio ambiente instituído 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, p. 110). 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 a proteção daquelas áreas ou de seus objetivos de criação.

A fiscalização ambiental também está no centro de uma das principais agendas governamentais do Brasil, pois o país vem trabalhando no processo de acesso à OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) desde 1999 e hoje é uma

² <https://www.icmbio.gov.br/porta1/missao1>

³ <https://uc.socioambiental.org/pt-br/noticia/146200>

das prioridades de política externa do país, constando em vários tópicos da sua política econômica (Thorstensen; Mota, 2021). Contudo, entre as exigências para a acessão do Brasil à OCDE está o profundo reexame de suas políticas regulatórias, a fim de que possa fazer parte deste seleto grupo que é foro privilegiado da discussão dos grandes temas de interesses mundiais, bem como de boas práticas governamentais (Thorstensen; Nogueira, 2020).

Dentre os temas sobre o qual o Brasil é avaliado estão as políticas de sustentabilidade, sendo central para o Comitê de Política Ambiental que, tanto os países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento, organizem suas políticas e estruturação social em prol do crescimento verde (OECD, 2019). A pressão internacional se concretiza neste campo a partir das cobranças de alinhamento com o instrumento legal para conservação da biodiversidade e uso sustentável, quando são abordadas, entre outras questões, a urgente redução do desmatamento.

No entanto, conforme Rajão, *et al.* (2021, p. 4),

(...) 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.

Santana (2022), em estudo sobre o desmonte especificamente no caso do ICMBio, enumera algumas estratégias colocadas a cabo pelo governo Bolsonaro (2019-2022): a “inexecução” financeira como a forma mais utilizada (dificuldades normativas e operacionais para a execução de conversão de multas ambientais, paralisação de recursos provenientes de compensação ambiental, redução de recursos orçamentários para as atividades-fim do órgão); vacância prolongada de cargos estratégicos por falta de nomeação ou nomeação de pessoas sem qualidade técnica adequada; alteração de capacidades administrativas e da redução da quantidade e qualidade dos recursos de pessoal do Instituto; enfraquecimento e paralisação das condições e processos de fiscalização ambiental em UCs federais; e redução da transparência e dos mecanismos de prestação de contas e/ou informações ao público.

Quanto a valores, o mesmo autor demonstra que o orçamento da autarquia destinado à Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais para 2021 (R\$ 14,4 milhões) foi 50,9% menor que o de 2019 (R\$ 29,3 milhões) e 5,8% maior que o de 2020 (R\$ 13,6 milhões). Já, na dimensão simbólica, Santana (2022) traz as recorrentes críticas públicas e discursos que deslegitimam as ações e procedimentos dos agentes de fiscalização ambiental pelo governo, como os referentes à existência de uma “indústria da multa”, “fiscalização xiita”, “fazer uma limpa no IBAMA e ICMBio”, entre outros.

Tal situação se manifesta em todos os âmbitos da gestão das Unidades de Conservação, não apenas na área da fiscalização ambiental, visto a pouca importância ainda

dedicada a área ambiental no Brasil, a despeito dos efeitos críticos que o planeta e todas as espécies viventes vêm sofrendo no Antropoceno. Porém, se agrava no âmbito do processo sancionador, em virtude de ser uma atividade que envolve periculosidade e riscos reais na atividade fiscalizatória e que possui efeitos altamente impactantes nas vidas dos cidadãos quando ocorre efetivamente a aplicação da sanção.

Hockings (2003) esclarece que preocupações acerca da interface entre os processos de gestão das Unidades de Conservação e o alcance de seus objetivos de criação, ou seja, a garantia da proteção de seus alvos de conservação, existem desde o advento das primeiras reservas ambientais. O mesmo autor localiza entre os principais problemas enfrentados pelas áreas protegidas, além das ameaças aos alvos de conservação, os recursos inadequados para a gestão e problemas institucionais, incluindo políticas inapropriadas, sistemas de gestão ou processos deficientes e treinamento inadequado das equipes.

Neste mesmo sentido, Bacon *et al.* (2019), em análise recente do atendimento da Meta 11 de Aichi (Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020 da Convenção da Diversidade Biológica), verificaram deficiências de informações quanto à sustentabilidade financeira, problema crônico no Brasil, e capacidade de gestão das áreas protegidas, o que consideramos como análises de resiliência das áreas protegidas, incluindo neste rol a estabilidade institucional.

Conforme Matarazzo (2017), no âmbito do ICMBio, a definição dos processos de gestão e estruturação da estratégia tem sido realizada pela contratação de consultorias, baseadas em metodologias construídas, fundamentalmente, para empresas privadas. O autor demonstra um descolamento institucional, no sentido de que há uma distância considerável entre aquilo o que é formulado na direção do Instituto e as pontas do processo, ou seja, as ações das UCs nos territórios.

Ainda, conforme o autor (p. 8),

A gestão é uma terminologia utilizada para um conjunto variado de fenômenos. É possível, por exemplo, identificar a gestão de uma política ambiental, bem como, de uma UC em si. Dessa forma, vale ressaltar que estou tratando com um tema que congrega uma multiplicidade de perspectivas e dimensões. Identifiquei, por exemplo, que algumas deficiências na estrutura institucional, a falta de recursos e insumos ou a fragilidade das relações interinstitucionais, são fenômenos considerados como “problemas de gestão”.

O processo sancionador ambiental, em termos de volume e complexidade, é um dos processos mais importantes do ICMBio. Em rápido levantamento, foi verificado que no ano de 2020, tramitaram 2.743 processos de autos de infração (AI) no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Instituto, enquanto o segundo processo mais numeroso foi o de

autorização direta (autorizações para atividades não licenciáveis que afetem UCs), com 1.250 processos tramitados.

Nas últimas avaliações da gestão das Unidades de Conservação por meio do SAMGe (Sistema de Avaliação e Monitoramento da Gestão de Unidades de Conservação), o macroprocesso institucional de “Proteção” foi considerado pelos servidores o mais consolidado no ICMBio (sendo de responsabilidade de execução total do órgão). Este também é um dos processos em que o Instituto mais investe recursos financeiros, sendo o principal instrumento acionado para a prevenção e combate ao desmatamento e perda da biodiversidade.

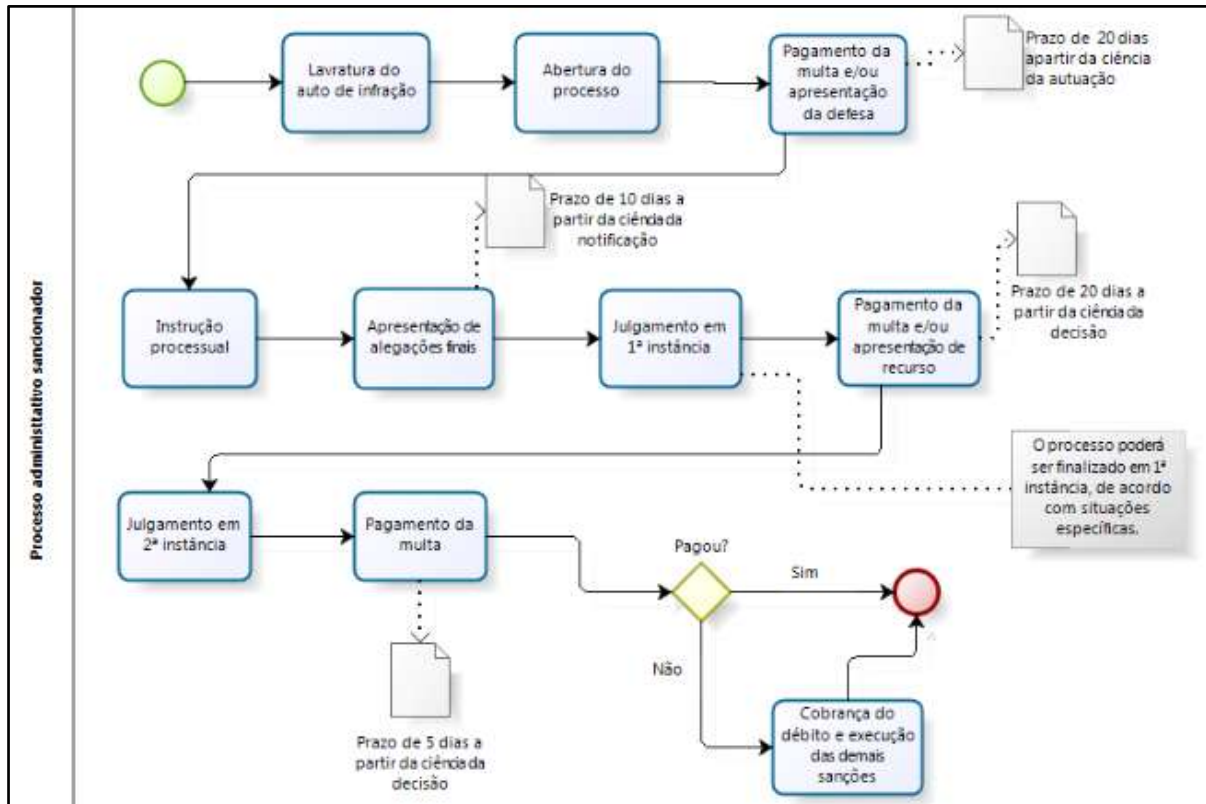
De forma sucinta, nas atividades de fiscalização das Unidades de Conservação são eventualmente lavrados autos contra infrações ou crimes ambientais cometidos dentro dos limites da unidade, em sua zona de amortecimento (uma espécie de “buffer” tampão), ou mesmo fora destas áreas, mas cujo impacto afete a unidade de conservação. Assim, a UC instaura um processo administrativo (de auto de infração), é aberto prazo de defesa ao autuado, o processo é instruído e remetido à Gerência Regional de sua vinculação para apuração do auto de infração, que culminará no julgamento administrativo (Lamberts, 2013). Abre-se então, prazo para recurso administrativo, de forma que o processo pode ainda ser julgado em apenas mais uma instância (Presidência do ICMBio, no caso) (vide Figura 01 e 02).

Figura 01. Etapas do macroprocesso sancionador ambiental.



Fonte: Relatório de avaliação do Processo Sancionador Ambiental do IBAMA pela CGU (2019)

Figura 02. Fluxograma do Processo Sancionador Ambiental



Fonte: Site do IBAMA⁴

De fato, somente após o “trânsito em julgado”, quando não há mais possibilidade de o autuado recorrer, parte-se para a execução da penalidade, seja a cobrança de multa pecuniária, seja da devida recuperação de uma área degradada ou de eventual perdimento de bens apreendidos. Ou seja, o fiscal, ao emitir um auto de infração apenas indica penalidades: determinado valor de multa pecuniária e, conforme o caso, medidas cautelares para impedir a continuidade da infração, que ainda deverão ser convertidos em sanção por meio do julgamento administrativo. Inúmeros obstáculos se encontram nesse longo trajeto, incluindo sérias dificuldades em se notificar os autuados, geralmente residentes de áreas não alcançadas pelo serviço dos Correios, até falhas materiais no rito processual e as mais diversas complicações técnicas.

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 nº 9.873/1999. Ainda, há o risco da prescrição da pretensão executória, que ocorre após cinco

⁴ http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=752

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.

No período de 2008 a final de 2022, no âmbito do ICMBio, foram emitidos cerca de 26.000 autos de infração, sendo que 3.640 por Unidades de Conservação vinculadas à Gerência Regional (GR) Sul (com destaque para Santa Catarina com 2090 AI). Os números de autos emitidos em Santa Catarina são relativamente próximos dos números dos estados que mais emitiram autos: Pará (3513 AI), Rio de Janeiro (2713) e Amazonas (2174). No entanto, deste universo de mais de 26 mil autos de infração ambiental emitidos, apenas cerca de 7783 já foram julgados, o que implica em passivos de julgamento altíssimos nas primeiras instâncias (cerca de 70% dos autos de infração ainda não foram julgados) (ICMBio, 2021).

Em termo comparativos, Schmitt (2015) encontrou situação semelhante no IBAMA, relativa a autos de infração emitidos contra o desmatamento na Amazônia, entre 2008 e 2013, com cerca de 73,7% dos autos ainda não julgados. Conforme o mesmo autor (p. 93), “Essa situação gera risco prescricional e contribui para a percepção de falta de celeridade no estabelecimento e aplicação das medidas punitivas.”

Diante desses riscos, as normativas que regem os procedimentos de apuração de infração ambiental vêm sendo constantemente alteradas, sob a justificativa de tornar o processo mais célere. Uma síntese da trajetória dessas mudanças será trazida mais adiante a fim de explicitar este ponto aqui destacado, que é central para a pesquisa proposta.

Ao mesmo tempo, os processos têm sido alvo de auditorias por parte de Tribunais de Contas, e recentemente, da Controladoria Geral da União (CGU), pois trata-se de um problema visível nacional e internacionalmente e que tem implicações significativas 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.

O primeiro relatório da CGU relativo ao processo sancionador ambiental do IBAMA, publicado em 2017, tinha por objeto a avaliação da gestão e dos aspectos operacionais das ações fiscalizatórias daquele órgão, desde o planejamento das operações de fiscalização e sua execução até o monitoramento e avaliação dos resultados dessas ações fiscalizatórias, incluindo o controle e gestão dos bens apreendidos (CGU, 2017).

As justificativas da CGU para escolha deste objeto concentraram-se na relevância desta atividade finalística do IBAMA, cuja expressiva materialidade no orçamento do

Instituto representa cerca de 50% do total disponibilizado para as suas ações finalísticas, e no grande destaque nacional e mundial, visto que a proteção ambiental tem sido cada vez mais cobrada pela sociedade, que espera que os recursos naturais sejam explorados racionalmente, buscando um desenvolvimento sustentável (CGU, 2017).

Já em 2019, dando continuidade ao trabalho iniciado, a CGU publica novo relatório, focado nas duas etapas seguintes às ações fiscalizatórias: instrução dos processos administrativos e julgamento dos autos de infração. Dentre os fatos sob análise da CGU, encontrava-se a demora para o julgamento dos autos de infração (cerca de três anos e meio para o julgamento em primeira instância e cinco anos para o trânsito em julgado), pois,

a falta de celeridade na conclusão dos processos pode implicar no aumento da percepção de impunidade, trazendo prejuízo à eficácia e efetividade das ações - fiscalizatórias e no seu poder dissuasório; no desestímulo ao pagamento da multa, em razão da ineficiência na sua cobrança; do maior risco de prescrição dos processos e, ainda, na elevação do custo administrativo, em virtude da necessidade de manter-se processos tramitando no órgão por longos períodos (CGU, 2019, p. 7).

Em decorrência (ou, paralelamente) das auditorias, o Ministério do Meio Ambiente do governo Bolsonaro engendrou uma grande alteração na regulamentação da Lei de Crimes Ambientais em 2019, instituindo a Conciliação Ambiental como fase obrigatória do processo sancionador, a partir da publicação do Decreto nº 9.760/19. As justificativas para tanto se concentraram na necessidade de imprimir celeridade à finalização dos processos de autos de infração.

Todavia, essa mudança institucional, que gerou descontinuidades em níveis cada vez mais baixos, em forma de cascata, não produziu os efeitos desejados quando de sua concepção. Pelo contrário, o novo instituto da conciliação ambiental acabou criando um novo passivo⁵. Em reação a estas mudanças normativas e institucionais, diversos documentos foram produzidos pelo corpo técnico dos órgãos ambientais federais, associações de representação dos servidores⁶, assim como questionamentos do ministério público federal e notícias recorrentes na mídia.

Em termos de gestão de um processo complexo, alterações normativas e processuais, aparentemente promissoras, cuja intenção é prover celeridade no atendimento aos interesses públicos, podem ocasionar efeitos não desejáveis, caso não sejam observadas questões estruturais, técnicas e de rotina que são decisivas nos processos de mudanças institucionais. Não se esquecendo da dimensão subjetiva dos analistas que devem adaptar suas condutas.

⁵ Quase R\$ 300 mi em multas ambientais podem prescrever em 2022; valor perdido vem subindo desde 2017 (<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62429583>).

⁶<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/26/em-carta-aberta-servidores-do-ibama-listam-medidas-para-impedir-colapso-da-gestao-ambiental-federal.ghtml>

O impacto das alterações normativas em um nível mais micro pode ser observado nos números de julgamentos de autos de infração ambiental. Conforme nota informativa do IBAMA (2021a) ao Tribunal de Contas da União (TCU), a média de julgamentos daquela autarquia nos anos anteriores às mudanças (2016-2019) era de cerca de 23.000 ao ano. Em 2020, foram julgados 5.500 autos de infração pelo IBAMA, uma queda de cerca de 76%. Na nota, o órgão faz uma ressalva, afirmando que a pandemia pode ter afetado a produção de decisões no ano de 2020, o que teria se somado à adaptação das unidades ao novo regulamento do processo sancionador. No relatório da CGU (CGU, 2019) consta que a média de autos de infração emitidos pelo IBAMA por ano é de 16.015, enquanto na nota informativa, o IBAMA informa a emissão de 9.420 autuações por ano desde o início da vigência do Decreto nº 9.760/19 (queda de cerca de 41% nas autuações).

Destaca-se que os dados coletados para ilustrar o problema de pesquisa tratam, prioritariamente, do IBAMA, visto não haver informações sistematizadas e disponíveis acerca do ICMBio. Todavia, em relação ao processo sancionador ambiental, as normas que regem os dois órgãos são as mesmas (Lei nº 9.605/1998 e Decreto nº 6.514/2008) e os problemas enfrentados, muitas vezes similares. Destaca-se, porém, que essa ausência de informações contribui para demonstrar a relevância do estudo proposto.

Assim, a presente pesquisa busca investigar aspectos da gestão organizacional, a partir de um processo que atravessa desde a alta administração do ICMBio até a “ponta” (a unidade de conservação): o processo sancionador ambiental. Trata-se de um processo “transversal”, pois o mesmo conecta a ação de fiscalização, que é realizada pelos fiscais nos territórios das Unidades de Conservação, com a Procuradoria Federal Especializada, instância da Procuradoria Geral Federal/Advocacia Geral da União, regimentalmente ligada ao Gabinete da Presidência do Instituto e responsável pela assessoria jurídica do órgão, e até mesmo às políticas de combate ao desmatamento dirigidas pelo Ministério do Meio Ambiente.

Observa-se, no parágrafo acima, uma inserção ampla, em um nível macro quando se utiliza o termo “gestão”. Todavia, entende-se que a concretude desse processo ocorre por meio da ação situada de agentes, no caso servidores do ICMBio, cada qual com sua singularidade, e, ao mesmo tempo, com a complexidade da construção conjunta que desemboca em ações coletivas para a execução das tarefas que lhes são atribuídas ou problemas que se apresentam inesperadamente.

Apesar do recorte do processo que será o ponto de partida das análises ser o Julgamento dos Autos de Infração de 1ª Instância, que ocorre nas Gerências Regionais, instâncias intermediárias competentes para tanto, o mote central da investigação está mais

relacionado aos desafios e controvérsias, de um modo mais geral, que envolvem o processo sancionador ambiental. Ou seja, o que está em jogo nesse trabalho? Como acontece a dinâmica de gestão em interface administrativa-técnico-jurídica tão intrincada? O que se faz para a sanção acontecer?

Diante desta problemática, insere-se a pergunta desta pesquisa: o que está em jogo⁷ na gestão do processo sancionador ambiental no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade?

A fim de responder ao problema de pesquisa, foram formulados os seguintes objetivos de pesquisa, geral e específicos.

1.1. Objetivo Geral

Contribuir para a compreensão sobre os desafios e questões que envolvem a gestão no processo sancionador no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

1.1.1 Objetivos Específicos

1. Reconstituir a trajetória de estruturação do processo sancionador ambiental no ICMBio;
2. Caracterizar as infrações ambientais cometidas em Unidades de Conservação federais; e
3. Descrever e analisar ações situadas de gestão de uma equipe de julgamento em primeira instância de autos de infração ambiental no ICMBio, identificando efeitos observáveis dessas ações coletivas.

1.2. Justificativa

As pesquisas no campo da administração sobre organizações voltadas para a gestão ambiental sob a abordagem dos estudos organizacionais são bastante raras, configurando-se numa considerável lacuna teórica. Conforme Stürmer (2020, p. 30), apoiado em Araújo (2007), Sales (2010) e Matarazzo (2017), apenas cerca de “1% dos trabalhos científicos

⁷ A pergunta de pesquisa é inspirada na palavra francesa “enjeux”, que, pelo dicionário “Linguee” possui os seguintes significados: questões, desafios, aspectos, temas, apostas, problemas.

realizados em UCs aborda a questão destas unidades a partir da perspectiva da administração e, neste campo, na perspectiva organizacional”.

Desta maneira, o núcleo de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina ao qual estou vinculada (Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento - ORD), vem se dedicando nos últimos dez anos, junto a um exclusivo aprofundamento da abordagem pragmatista em programas de pesquisa em administração brasileiros, a estudos relacionados à gestão ambiental, tendo gerado nos últimos cinco anos duas relevantes teses: “Gestão de Unidades de Conservação Ambiental – perspectivas pragmáticas e organizacionais (2017)”, de Gustavo Matarazzo e “Governança ambiental, uma análise a partir das práticas de gestão em Unidades de Conservação (2020)”, de Jorge Altair Pinto Stürmer.

A pesquisa de Matarazzo concentrou-se na gestão de uma unidade de conservação em seu cotidiano, partindo e priorizando o mundo interno da própria unidade vista enquanto organização e seus modos de existência. Já, a de Stürmer, buscou explorar a gestão de duas Unidades de Conservação na sua relação com a sociedade, com atores externos, com foco na governança ambiental.

1.2.1. Justificativa Teórica

Diante do exposto, e como já anteriormente referido, a presente tese ampara-se neste caminho já trilhado e busca somar-se, agora, numa investigação da gestão organizacional a partir de um processo que atravessa desde a alta administração do ICMBio até a “ponta” (a unidade de conservação): o processo sancionador ambiental.

Enquanto contribuição teórica, além de dar continuidade ao programa de pesquisa do ORD de inspiração pragmatista, há uma expectativa, criada pela união de diferentes campos científicos, especialmente o das ciências da natureza e das ciências sociais aplicadas, de se avançar na expansão da constituição do “social”, de forma a englobar qualquer elemento que seja, material, imaterial, imaginário, contraditório (Corrêa, 2019) na compreensão da ação, neste caso que envolve a gestão enquanto ação coletiva do tipo organizacional.

1.2.2. Justificativa Prática

Em termos práticos, o tema que envolve decisões administrativas relativas à penalização por infrações ou crimes ambientais se justifica no contexto urgente dos problemas ambientais contemporâneos, cuja importância tem estado constantemente sob discussão,

principalmente nos anos recentes. Tão somente a experiência de cursar o doutorado em Administração já gerou frutos relevantes para a melhoria do processo sancionador no ICMBio, reconhecidos dentro e fora da Instituição.

Como exemplo dessa contribuição, encontram-se os resultados da parceria interorganizacional entre o corpo técnico do ICMBio, liderado pela autora, e a Procuradoria Geral Federal (Strapazzon; Alencar; Serafini, 2022), construída a fim de enfrentar uma grave problemática, relatada a seguir.

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.

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. 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. É importante ressaltar que, historicamente, menos de 5% das multas ambientais são pagas no Brasil⁸.

Para reverter tal situação, efetivamente punir o infrator e arrecadar devidamente as multas aplicadas, fora criado um grupo de trabalho (GT) cujo objetivo foi mapear as etapas dos processos de apuração de infrações ambientais, desde procedimentos iniciais após a autuação até a finalização do processo (a descrição e análise de situações ligadas a este processo será apresentada no capítulo 6). Neste processo a autora aplicou conhecimentos

⁸ <https://www.aosfatos.org/noticias/por-que-o-ibama-arrecada-so-5-das-multas-ambientais-que-aplica/>

provenientes dos estudos sobre as perspectivas pragmatistas, dos conhecimentos obtidos na disciplina de gestão de competências do curso de doutorado da UFSC e da disciplina de Inovação no Setor Público da UDESC, na qual participou devido ao convênio UDESC-UFSC.

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.

A autora, paralelamente, criou um produto denominado “Guia Prático” na plataforma OneNote, fundamentado no “Manual de Autos de Infração”, 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.

Considerando que este Guia Prático impactaria o trabalho técnico diretamente, foi articulada a criação de um “subgrupo” com representantes das Equipes Regionais de Instrução (ERI) de cada Gerência, setor que trabalha com a instrução e julgamento de autos de infração ambiental no ICMBio, 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 agentes a serem incorporados.

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 Microsoft Teams, de análises de processos pelas equipes regionais de instrução, 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 (DCOM) e a disponibilização de link para o Guia Prático na intranet do ICMBio. Após um ano de lançamento do Guia Prático (início de 2022), dos cerca de 1400 servidores do ICMBio, cerca de 300 possuíam acesso registrado via plataforma OneNote no Guia Prático.

Diante deste relato, pode-se observar, na tabela 01 que, com a adoção do Guia Prático, a parcela de processos impugnados pela ENAC caiu de cerca de 25% (em 2019 e 2020) para menos de 10% em 2023, com uma manutenção de volume maior de processos analisados.

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

| ANO | Analisados ENAC | Impugnados ENAC | Porcentagem |
|------------|------------------------|------------------------|--------------------|
| 2019 | 838 | 212 | 25,30% |
| 2020 | 919 | 239 | 26,01% |
| 2021 | 652 | 117 | 18,49% |
| 2022 | 1293 | 149 | 13,93% |
| 2023 | 1078 | 95 | 8,81% |

Fonte: Dados fornecidos pela Equipe Nacional de Cobrança – 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), porém não sem apresentar resistências.

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; Hartley, 2013), assentando normas ou diretrizes que esses órgãos deverão respeitar, e que, espera-se, resultará em um 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.

Além do papel impulsionador do registro e busca pela padronização dos procedimentos relativos ao julgamento de autos de infração por meio do Guia Prático, lançado

em janeiro de 2021, outras iniciativas decorrentes desta mobilização para enfrentar a problemática do processo sancionador no ICMBio foram colocadas em curso.

Uma das mais relevantes foi a criação, em 20 de maio de 2022, de uma equipe de instrução e julgamento em 1ª instância desterritorializada (a EIJA), que tem entre seus objetivos, mitigar o conhecido desequilíbrio no número de servidores entre as regiões do país, lançando mão do teletrabalho, normatizado recentemente no governo federal, conferindo maior produtividade em função de características como especialização, uniformização, dedicação exclusiva, entre outras. Em termos quantitativos, a soma desses esforços resultou num aumento significativo dos números de julgamento em 1ª instância, como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 02: Autos de infração emitidos e julgados em 1ª instância de 2018 a 2023 pelo ICMBio.

| Ano | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| Emitidos | 2363 | 2242 | 2324 | 2196 | 1766 | 2523 |
| Julgados | 1452 | 1448 | 1147 | 1749 | 1910 | 2680 |

Fonte: Planilha interna da DGEO/ICMBio.

Note-se que, a partir de 2022, passado um ano de uso do Guia Prático, é a primeira vez que o número de julgamentos ultrapassa o número de autos de infração emitidos anualmente.

Desta forma, aprofundar na compreensão da gestão deste processo a partir da análise da ação situada tem potencial de agregar ainda mais conhecimento, inovações e proporcionar reflexão para o enfrentamento dos graves problemas já bem conhecidos pelos órgãos ambientais brasileiros.

Neste momento, peço licença para utilizar a primeira pessoa do singular. Pessoalmente, a possibilidade de pesquisar o tema do meu trabalho a partir de uma perspectiva que reconhece a pluralidade dos modos de existir e viver é inestimável. Essa pluralidade que na biologia é chamada diversidade, move meus interesses pessoais e científicos. Me considero uma pesquisadora generalista, não sou especialista em nada. Formei-me em biologia, fiz mestrado em desenvolvimento regional e atualmente curso doutorado em administração. Porém, há uma constante em meus interesses: tanto a pesquisa de mestrado quanto a atual nasceram de um problema concreto com que me deparei em minha vida profissional enquanto analista ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação. Portanto, acredito que a justificativa mais sólida que possuo é a que reúne ciência, trabalho e

ética individual: enfrentar problemas públicos e contribuir para a transformação de situações indesejáveis ou prejudiciais aos diferentes modos de existir e viver.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Somos eminentemente animais que aprendem. Não somos particularmente fortes, velozes ou bem desenhados; não nos reproduzimos rapidamente. Nossa vantagem está em nosso cérebro, com sua notável capacidade de aprender através da experiência (Gould, 1987, p. 62).

Nesta seção serão abordados pressupostos epistemológicos escolhidos pela pesquisadora, bem como referenciais teóricos que, a partir de uma apreciação preliminar de dados coletados durante a observação participante ocorrida entre março de 2020 e julho de 2022, parecem ser apropriados à guisa de lentes de análise.

Partindo da perspectiva pragmatista já assumida pela pesquisadora, segue-se a construção, apoiada em pragmatistas como Albert Ogien, Louis Quéré e Roberto Frega, a fim de explorar o que envolve o processo sancionador ambiental no ICMBio, com destaque para ações de gestão e organização em torno desse importante eixo institucional. Com quais lentes teóricas podemos analisar o processo sancionador ambiental em termos organizacionais?

2.1. Pressupostos Epistemológicos

A partir de uma visão de ciência enquanto uma forma de produção de conhecimento sistemática, confiável, porém, não necessariamente superior aos saberes milenares orientais ou de povos originários, capazes de reproduzir a vida sem destruir seu próprio ambiente, cabe esclarecer, neste trabalho, a perspectiva crítica com que se entende tanto a questão ambiental, quanto o papel do pesquisador. A problemática ambiental, assim como a própria ciência, não é neutra, nem alheia a interesses econômicos e sociais (Leff, 2010), e essa consciência, portanto, se estende ao fazer pesquisa.

Os efeitos indiretos, as consequências inesperadas do processo de industrialização e do desenvolvimento tecnológico e científico, foram e são de tal monta tão extensos que levaram a uma crise civilizatória, representada fortemente pela crise ambiental.

As velhas categorias não parecem mais dar conta de responder aos novos, incessantes e impactantes problemas. O “reconhecimento da imprevisibilidade das ameaças provocadas pelo desenvolvimento técnico-industrial exige a autorreflexão em relação às bases da coesão

social e o exame das convenções e dos fundamentos predominantes da ‘racionalidade’ hegemônica” (Giddens; Beck; Lash, 2012, p. 22). Esta mesma racionalidade, segundo Giddens, permanece resistente à crise ecológica e seus efeitos globais.

A partir dos anos de 1970 a discussão sobre a problemática ambiental toma proporções notáveis, e no âmbito das ciências sociais verifica-se a afirmação da temática, inicialmente, concentrando-se na degradação e nos impactos gerados pela sociedade industrial (Buttel, 2000).

Neste contexto, evidencia-se que os problemas ambientais contemporâneos são fruto de atividades humanas, pautadas no sistema de pensamento dominante. Assim, são criados instrumentos e políticas públicas - Unidades de Conservação, lei de crimes ambientais - para proteger a natureza da ação humana, numa espécie de autoconfrontação⁹ de sua própria essência, e que, de qualquer forma, também são construções humanas, delimitadas e governadas por humanos a partir de determinadas circunstâncias (Giddens, 1991; Florit, 1998; Giddens, Beck, Lash, 2012 *apud* Strapazzon, 2015).

Quanto à perspectiva do pesquisador, adotada neste trabalho, Maturana e Varela (2001) apresentam nossa condição biológica enquanto observadores, desta forma, tudo o que explicamos depende de tal condição e nada pode ser explicado fora de nosso viver na linguagem. Ou seja, os seres humanos são organismos que experienciam em dois domínios operacionais distintos que se entrelaçam: a dimensão biológica - domínio fisiológico e estrutural interno de que faz parte o sistema nervoso - e a dimensão relacional – domínio ao qual pertencem a linguagem e o conhecimento (Maturana, 1997).

Assim, a linguagem simbólica é o constituinte evolutivo que nos distingue como humanos. Portanto, enquanto observadores na linguagem, o que fazemos é descrever a experiência na linguagem, contudo, as experiências não pertencem à linguagem. Maturana entende, neste contexto, que “o real é um argumento explicativo da experiência” (Maturana, 1997, p. 346).

Esse entendimento obriga a uma permanente vigília contra a tentação da certeza, contra o pensamento que leva a crer que o que cada um vê seja o mundo, não um mundo que construímos na relação com os outros e com o ambiente. A partir de tal consciência, toda ação humana tem sentido ético, e que

⁹ O conceito de autoconfrontação provém da teoria da modernização reflexiva, no sentido de que ocorre uma transição autônoma, indesejada e despercebida da sociedade industrial para a sociedade de risco. Efeitos colaterais latentes que, embora produzidos pelo dinamismo autônomo da modernização, não podem ser tratados e assimilados nos padrões institucionais (e velhas categorias) da sociedade industrial (GIDDENS *et al.*, 2012).

(...) cada vez que nos encontramos em contradição ou oposição com outro ser humano com o qual desejamos conviver, nossa atitude não poderá ser reafirmar o que vemos do nosso próprio ponto de vista. Ela consistirá em apreciar que nosso ponto de vista é o resultado de um acoplamento estrutural no domínio experiencial, tão válido quanto do de nosso oponente, mesmo que o dele nos pareça menos desejável. Caberá, pois a busca de uma perspectiva mais abrangente, de um domínio experiencial em que o outro também tenha lugar e no qual possamos construir um mundo juntamente com ele (Maturana; Varela, 2001, p. 268).

A fim de explicitar os caminhos escolhidos para a consecução desta investigação científica, lançaremos mão de novas perguntas que se inserem na questão que norteia essa pesquisa: Como ocorre a gestão no processo sancionador ambiental no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade? Como se desdobram as situações que envolvem a gestão desse processo? Como é a agência dos envolvidos neste trabalho? Quais são os efeitos das ações desses agentes? O que está envolvido na prática da consolidação de sanções administrativas contra infrações ao meio ambiente?

O primeiro ponto que pode ser observado se trata do verbo “ocorrer” selecionado para centralizar a primeira pergunta. Ocorrer significa acontecer, dar-se um fato. Essas palavras se relacionam, aqui, ao efeito de uma ação. Resgatando a definição de Maturana e Varela, acima, o experimentar, agir, é o vivido, em um todo integrado de corpo, mente e consciência.

Conforme o filósofo pragmatista Dewey (1984), a noção de experiência, central em sua obra, traz esse entendimento de que a experiência é natureza, no sentido de que o ser humano é um organismo que se desenvolveu em um contínuo processo de amadurecimento (ou acoplamento, conforme Maturana e Varela) de seus esquemas biológicos, sociais, históricos, por meio de interações e experimentações em seu meio ambiente.

Portanto, há um esforço no pragmatismo americano para demonstrar que a separação racionalista entre sujeito e objeto, sociedade e natureza, corpo e mente, razão e emoção, ciência e filosofia não faz sentido quando definimos que o que importa são as consequências práticas das ações. Para Dewey, toda experiência é uma situação, contingente em suas interações (e, assim, recíprocas modulações) e transações em condições ambientais determinadas, bem como a “experiência é atividade, por este motivo a biologia tem mostrado que não há vida sem atividade dos organismos e deste ponto de vista a experiência é uma ação” (Teixeira, 2018, p. 85). Todo esse movimento também se configurava, no início do século XX, como uma reação ao excessivo intelectualismo da filosofia tradicional, profundamente distante da experiência ordinária.

Neste sentido, a presente pesquisa tem como ponto de partida uma epistemologia pragmatista, na medida em que o foco analítico são as ações e efeitos que envolvem a gestão

experenciadas por servidores que trabalham com o processo sancionador ambiental em um órgão gestor de áreas protegidas brasileiras. Já que, conforme a máxima pragmatista de Peirce (1980 p. 5): “Considerar os efeitos práticos que possam pensar-se como produzidos pelo objeto de nossa concepção. A concepção desses efeitos é a concepção total do objeto”.

O título desta tese exprime o objetivo da pesquisa: o que há entre o fato (infração ou crime ambiental constatado) e o ato administrativo final (confirmação da sanção ambiental)?

O fato, aqui, é considerado a experiência da constatação do fiscal em campo, traduzida em texto em um auto de infração e seus relatórios de fiscalização. Este é o elemento mais fácil de definir, visto a concretude do que se pretende explicar. Do campo do direito, Justen Filho (2014, p. 386), conceitua fato administrativo como “(em sentido amplo) é todo evento previsto em uma norma jurídica como condição para a produção de efeitos jurídicos atinentes à função administrativa”.

Já o ato administrativo trata-se de um conceito abstrato (apesar de provocar efeitos concretos depois de emitida determinada decisão). A complicação se dá também porque não há conceito legal pacificado do que é um ato administrativo na qual possamos nos apoiar.

De uma forma geral, as decisões da administração pública devem ser afirmadas por manifestação prévia ao resultado concreto, de acordo com parâmetros fixados anteriormente, que visam assegurar o respeito aos direitos dos particulares. No campo do direito administrativo há definições das mais clássicas:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria” (Meirelles, 2004, p. 147).

Às mais modernas:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional (Mello, 2004, p. 356).

O Estado desenvolve atividades múltiplas e ininterruptas, atuando por meio de seus agentes, os quais tomam decisões, expressas em atos que produzem efeitos jurídicos (...) (Medauar, 2013, p. 153).

O ato administrativo constitui, assim, um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da administração pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade (Idem).

Nesta tese acompanhamos a definição de Medauar (2013), no sentido de que o ato administrativo que citamos no título do trabalho se refere ao julgamento de um auto de infração ambiental, ou seja, a confirmação ou não do cometimento de um fato infracional.

Entretanto, o que interessa mesmo a esta investigação científica é o que está no interstício, quais são as ações e efeitos dos agentes envolvidos nesse processo administrativo até que seja emitido o ato administrativo final.

Tendo em vista as perspectivas aqui expostas como essência desta pesquisa, importa destacar que a principal âncora para as análises que compõem esta tese se trata da inovadora abordagem publicada recentemente por Serva (2023) acerca da análise pragmatista de organizações, um esforço de compilação de estudos de mais de uma década.

Para tanto, o autor lança mão do conceito de agenciamento, proposto por Deleuze e Guattari (1975, 1980) (Serva, 2023), parte constitutiva de qualquer ação. Assim, as ações situadas em determinado tempo e espaço são compostas pela seleção de uma pluralidade de componentes do ambiente (desde relações entre os seres humanos, os objetos, os demais seres vivos não humanos, o espaço, procedimentos, esquemas de pensamento, entre outros) pelos diferentes agentes, que são, ao mesmo tempo, também os componentes da ação.

Dessa maneira, um dos maiores desafios enfrentados na análise das situações selecionadas nesta tese se revelou nos esforços para a descrição de como os atores envolvidos na ação participam do agenciamento, no âmbito das coordenações das ações visando a estabilização provisória de situações problemáticas.

Neste contexto, e, considerando a pluralidade das perspectivas pragmatistas, esta pesquisa se apoia especialmente no pensamento de John Dewey, um dos fundadores do pragmatismo clássico, um movimento filosófico do início do século XX nos EUA. Esta escolha também é coerente com os pressupostos epistemológicos provenientes do campo das ciências da natureza, centralizados em Maturana e Varela, que também guiam a pesquisadora, conforme previamente colocado.

Apesar desse esclarecimento inicial, não se pretende abordar detalhadamente sobre o que caracteriza teoricamente os pragmatismos, visto que esse trabalho já fora qualificadamente realizado em estudos prévios do núcleo ORD e de outros núcleos pragmatistas brasileiros (Serva, 2023; Melo, 2021; Cantu *et.al.*, 2019; Matarazzo, 2017).

No entanto, cabe expor claramente a postura da pesquisadora diante do fenômeno que se pretende estudar a partir dos trabalhos que inspiram a condução da pesquisa. Neste sentido, destacam-se alguns pontos relevantes que necessariamente compõe essa perspectiva: busca por superar dualidades como sujeito/objeto, teoria/prática, mente/corpo/ambiente; natureza

processual da investigação social (foco no como, não nos porquês); e interesse na incidência de níveis diferentes de análise uns nos outros (Serva, 2023). Avançando mais na tentativa de explicitar o cerne das correntes de inspiração pragmatista, o mesmo autor (2023, p. 10), enumera, ainda,

- i) fundamentos ontológicos e epistemológicos no pragmatismo filosófico; ii) prioridade de análise das situações, da ação e seus efeitos; iii) primado da experiência de todos os atores (pesquisadores e pesquisados em mesmo plano de importância); iv) objetos e demais não humanos inseridos na análise da ação; v) pesquisa como experimentação (teoria como processo dinâmico, resultando da investigação, e não inteiramente precedente a esta); vi) recusa de quaisquer elementos *a priori* na análise; vii) continuidade da perspectiva crítica nas Ciências Sociais (Hennion, 2013; Hennion & Monnin, 2020; Kreplak & Lavergne, 2008; Lavergne & Mondémé, 2008).

2.2. Normatividade

Diante da crescente referência, a partir do final dos anos 90, ao pragmatismo nas ciências sociais, Ogien (2015) argumenta que o “pragmatismo é antes de tudo uma atitude e um método” (p. 77). Atitude ligada à predileção norte americana pela aventura e a correr riscos no desbravar do desconhecido, que convida ao conhecimento das infinitas possibilidades do mundo e do fato de que os seres humanos são partes integrais do meio ambiente físico e material que se compõem mutuamente. Enquanto método, o pragmatismo busca avaliar ideias, conceitos, filosofias, a partir de suas consequências práticas. Todo esse esforço, priorizando a ação, com o objetivo de explicar o que ocorre quando as pessoas agem juntas.

Para explicitar melhor esse ponto, o autor fundamenta-se em Pinkard (2007), que destaca dois aspectos essenciais desse método: a visão do conhecimento como fruto da evolução da vida e dos seres humanos; e a normatividade, desde que os “indivíduos selecionam as normas às quais conferem autoridade e decidem respeitar ou não (o que significa que indivíduos são capazes de sujeitar as normas a críticas) a fim de satisfazer suas necessidades práticas” (Ogien, 2015, p. 77). Lembrando que a visão pragmatista de satisfação de necessidades não é utilitarista, mas voltada ao que é requerido para o alcance apropriado de uma ação numa dada circunstância.

Tendo em vista a virada das práticas ou pragmática, Frega (2016) preocupa-se com uma possível redução e dificuldade para definição do pragmatismo, alertando para que não se caia na armadilha de inserir nesta perspectiva todos os pensamentos que reconhecem a menor função nas noções de uso, prática ou ação. Assim, estabelece alguns elementos centrais à sua

perspectiva, quais sejam: (a) a adoção da teoria da investigação¹⁰ como um quadro de referência em alternativa à racionalidade teorizada em todas as suas dimensões; b) o antidualismo, ou o que Dewey chamou de princípio de continuidade; c) a centralidade das noções de experiência e prática, e a recusa em dar à linguagem a primazia metodológica absoluta da qual desfrutou ao longo do século XX; d) a primazia do social; e) a adoção de um naturalismo não reducionista; f) a falibilidade e g) a concepção da filosofia como uma atividade imanente de crítica e transformação.

Ogien (2015) também reforça a pluralidade dos “pragmatismos”, orientando, baseado em Bernstein, que o caminho a seguir quando se adota a perspectiva pragmatista deve levar em conta a essência dessa visão, ou seja, o entendimento da inexistência de fundações fixas para a racionalidade e legitimidade, porém sem cair no ceticismo ou relativismo. A questão central é uma inerente falibilidade, no sentido de que toda investigação (experiência) é passível de crítica, pois o mundo em que vivemos é “um universo aberto no qual há novidade, escolhas, e contingências irreduzíveis” (p. 78, citando Bernstein 1992: 814-815).

Essa “falibilidade” existe em virtude de “uma incompletude essencial da ação, que leva as pessoas a implementarem processos experimentais (“*inquiry*”) para chegar a uma solução prática (uma determinação) nas incontáveis situações “indeterminadas” que eles devem confrontar no cotidiano” (Ogien, 2015, p. 82). As palavras-chave para essa forma de interpretar a experiência incluem incerteza, dúvida, inexistência de uma relação causal explicativa, visto que a ação é sempre um devir, sempre está por desenrolar e apresentar novas circunstâncias e condições inesperadas.

Considerando esta forma de ver a perspectiva pragmatista e seu intento principal em descrever como ocorre a ação coletiva, pode-se dizer que “o comportamento social é em geral previsível (nossas expectativas e os sistemas de ação em que elas fazem sentido são bem conhecidos por nós) e, ao mesmo tempo, absolutamente imprevisível (ninguém sabe o que pode acontecer no curso de uma interação)” (Ogien, 2015, p. 79), o que parece expressar a permanente contradição da vida humana.

Na medida em que a ação depende das circunstâncias, do contexto, dos elementos disponíveis em dado momento, as referências do outro ser humano que também compõe o encontro apresenta enorme relevância. Neste sentido, depara-se com um pluralismo intrínseco, seja irreduzível como Dodier (2005) traz em relação às múltiplas e potencialmente

¹⁰ Tradução livre para o conceito de *inquiry*, de Dewey. Neste projeto tomamos emprestada a definição de Serva (2023): “A investigação (*inquiry*) é um processo composto de ações metódicas nas quais a experiência apoiada na reflexão produz conhecimento.”

infinitas referências normativas de uns e outros, seja pela inexistência de apenas um fator causal capaz de determinar o fenômeno social (Weber *apud* Ogien, 2015), tendo em vista os diferentes significados atribuídos pelos indivíduos conforme as diversas ordens normativas situadas para ajustar seu envolvimento na ação em que estão tomando parte (Ogien, 2015).

Assim, conforme Ogien, 2015 (p. 88),

Apoiar a perspectiva do pluralismo normativo levou sociólogos e pragmatistas a compartilhar a visão de que os indivíduos podem selecionar as normas e valores que eles provisoriamente consideram valiosos e decidir acatá-los ou não, de acordo com as decisões que consideram ser satisfatórias em relação às circunstâncias de ação que se desenrolam.

Do campo da filosofia política, Frega (2014, p. 1), a partir de uma crítica em relação a uma “sobre intelectualização”, com ênfase na linguística e certa ligação automática ao conceito de razão e justificação/crítica nas análises empreendidas nas ciências sociais e filosofia, traz uma noção de normatividade baseada na experiência, denominando o ser humano como uma “criatura normativa”:

A normatividade é uma das características centrais da vida social humana e uma que distingue os humanos de qualquer outra espécie animal: o fato de controlarmos nosso comportamento por meio de normas e valores que projetamos e modificamos é uma das competências adaptativas salientes da espécie humana.

Para o autor, é necessário conectar as ciências normativas e empíricas, buscando integrar “dados mais empíricos sobre seu modo de operação, seus principais constituintes, seu modo de funcionamento, os principais locais onde a encontramos” (Frega, 2015, p. 55). Devemos, nesse sentido, levar mais a sério as consequências teóricas do que o autor chama de ‘o fato empírico da normatividade’.

Frega (2014) observa a insatisfação de linhas como as neo-marxistas, neo-foucaultianas, teoria do efeito, que se expressam de forma mais radical em direção à irracionalidade, bem como dos estudos interseccionais, mais cuidadosos em rumar da normatividade para a não-normatividade, na medida em que consideram que “a maior parte do trabalho normativo pelo qual a ordem social é mantida e legitimada está sendo feita de maneiras muitas vezes tácitas, pois é realizado no nível de rotinas compartilhadas, hábitos inconscientes, modos de fazer e falar que agentes sociais assumem” (p. 2).

Buscando um caminho do meio, o autor propõe, em sua perspectiva pós-liberal e pós-crítica, que a “justificação e crítica não seriam nem glorificadas nem desprezadas, mas sim avaliadas como distintas, irreduzíveis, preciosas e, no entanto, não como o tipo exclusivo de práticas normativas” (Frega, 2014, p. 3).

Para um tratamento nesses termos, é proposta a utilização dos conceitos de “ordens normativas” e “práticas normativas”.

De uma forma muito superficial, as ordens normativas denotam a estrutura dentro da qual a vida é produzida e reproduzida, e as práticas normativas denotam as múltiplas formas de fazer e dizer através das quais cada parte de uma ordem normativa pode se tornar objeto de uma questão específica (Frega, 2014, p. 2).

Os agentes humanos engajam incessantemente em práticas normativas e as ordens normativas que governam nossa vida são objeto constante de práticas de revisão, ajuste, crítica, justificação, reparação. Às vezes essas práticas são percebidas como legítimas, às vezes não. Desta forma, uma atitude de *accountability* de nossas posturas normativas é construída no tecido da vida social, como uma pré-condição para o sucesso de qualquer forma de relacionamento social, desde as formas mais simples de interação social – como ficar em uma fila – às formas mais complexas de governança normativa – como nas práticas políticas e jurídicas. Ao mesmo tempo, essas abordagens convergem para mostrar que a função central das práticas normativas não é nem a justificação nem a crítica de determinadas ordens normativas, mas sim a sua manutenção, ajustamento e reparação em face dos desafios locais (Frega, 2014, p. 6).

Levando em conta esta abordagem de Frega (2014), as ordens normativas, de diferentes níveis, que regem o processo sancionador ambiental vêm sofrendo diversas alterações nos tempos recentes, sob a justificativa governamental de buscar celeridade e eficácia. No entanto, no âmbito da academia, tamanha instabilidade institucional também é vista sob a ótica do desmonte ambiental deliberado (Santana, 2022). As figuras 03 a 06 ilustram alterações normativas relacionadas ao processo sancionador ambiental e à estrutura do ICMBio.

Figura 03: Instituição da Lei de Crimes Ambientais e posteriores Decretos regulamentadores.



Figura 04. Estrutura do ICMBio desde sua criação em 2007 a 2018, incluindo sua própria Instrução Normativa do Processo Sancionador Ambiental.



Figura 05: Alterações no Decreto regulamentador da Lei de Crimes Ambientais e das Instruções Normativas do Processo Sancionador Ambiental no Governo Bolsonaro.



Figura 06: Alterações na Estrutura do ICMBio no Governo Bolsonaro.



Um dos objetivos desta pesquisa é investigar o que ocorre na prática, neste interstício entre a norma, o fato (constatação de uma infração ambiental) e o ato administrativo que gera uma sanção a um infrator. É nesta fissura que a gestão se encontra. Porém, como se faz essa gestão? Como a estrutura e os agentes se combinam para as ações se desenvolverem?

É importante destacar que, diante da perspectiva pragmatista de normatividade, as normativas (e suas constantes alterações) que regem o processo sancionador ambiental, ainda que constituam uma situação problemática por si só enfrentada pelos analistas ambientais em virtude de sua complexidade e dos incessantes vais-e-vens, responde a apenas uma dimensão do que será considerado na tese. Neste sentido, nos interessa a visão de Ogien (2010, p. 678):

Quando o trabalho da sociologia parte da perspectiva de uma normatividade prescritiva, interessa-se pelo processo histórico de emergência e instituição de normas; quando praticado a partir da ideia de normatividade regulatória, procura antes analisar a lógica do uso de normas em contexto, isto é, estudar a formação desse julgamento prático sobre o que é apropriado à situação e suas circunstâncias que os indivíduos expressam diretamente *na e para a* coordenação da ação conjunta.

Frega (2016, p. 25) avançando, traz um exemplo de aplicação de sua abordagem das práticas normativas em um estudo de caso da análise do funcionamento de um júri popular:

Primeiro, o surgimento de um desacordo sobre uma ação a ser tomada. Qualquer prática normativa é desencadeada pelo advento de um desacordo sobre a legitimidade que uma ordem normativa pretende regular uma situação social ou a forma de interpretá-la. Em segundo lugar, uma prática normativa é posta em prática quando os agentes se deparam com uma pluralidade de fontes normativas heterogêneas às quais podem se referir. Terceiro, uma prática normativa é caracterizada pela existência de estratégias de responsabilização por meio das quais os agentes respondem por suas

reivindicações normativas. Quarto, as práticas normativas estão em uma relação dinâmica com as ordens normativas, tanto que devemos esperar formas de retorno reflexivo às consequências da prática normativa nas ordens normativas que ela mobilizou. Por fim, o conceito de prática normativa pressupõe a possibilidade de estabelecer análises comparativas de reivindicações conflitantes. A análise de uma prática normativa será, portanto, caracterizada pelo tensionamento de diferentes interpretações, cujas condições de validade terão de ser determinadas a partir de uma reconstrução detalhada do contexto de referência.

2.3. Ação situada

Conforme previamente colocado, em consonância com a abordagem pragmatista adotada nesta pesquisa, a partir de uma incursão preliminar aos dados coletados por meio da observação participante, a perspectiva de normatividade apresentada na seção anterior parece ser promissora para as análises que se pretende empreender. No entanto, o conceito de normatividade, visto que originário dos campos da filosofia e sociologia, se trata de algo ainda um tanto abstrato e o presente estudo se encontra no campo da administração, uma ciência social aplicada.

Portanto, diferente da filosofia e sociologia, se busca enfrentar o desafio de operacionalizar estes conceitos, no presente caso, a fim de se estudar como ocorre a gestão organizacional, através de um processo estreitamente vinculado às implicações da normatividade. Desta forma, e, considerando que gestão é uma dimensão contígua da ação coletiva (Serva, 2023), para operacionalizar as análises se apoiará em um segundo conceito pragmatista, o de ação situada.

É comum ouvir dos analistas ambientais que a “norma se faz no concreto”. Cabe destacar que essa questão também aparece no campo do direito. Martins (2018, p. 82) explora, a partir do direito ambiental, a chamada “Teoria Estruturante”:

Já que a norma não é formada apenas de elementos linguísticos, a ela não basta a interpretação. Vai-se além, busca-se a concretização. Assim, para Muller, o operador do Direito constrói o sentido da norma e não apenas o declara. Isso porque, para Muller, a norma não se encontra suficientemente descrita no texto normativo e não tem um significado imanente, a ser extraído pelos métodos tradicionais de interpretação, que levam à subsunção lógico-dedutiva. A compreensão e aplicação da norma, em Muller, dá-se por meio de um processo criativo, indutivo, cujo vetor parte do texto normativo e direciona-se para a realidade, retornando a ela sob a forma de norma concretizada.

Tal excerto serve apenas para alertar que não se ignora que outros campos também se preocupam com essas mesmas problemáticas. Entretanto, esse esclarecimento auxilia a marcar ainda mais fortemente o objetivo da proposta de pesquisa, pragmatista, que busca

compreender e descrever como essa concretização ocorre na prática, a partir de agenciamentos¹¹ e ações conjuntas do âmbito da gestão ambiental.

Todavia, esse entendimento se aproxima da conceituação de práticas normativas de Frega (2014, p. 10), no sentido em que

são todas as maneiras concretas de fazer e dizer por meio das quais questões de regulação normativa são levantadas e resolvidas. A noção de práticas normativas é um complemento necessário à de ordens normativas: se as ordens normativas são os “*mangles*”¹² heterogêneos que produzem e reproduzem a ordem constitutiva da sociedade, e se seu funcionamento se dá por uma pluralidade de cadeias de transmissão como crenças, hábitos, formas de coerção e orientações de direção, segue que nossos compromissos com eles terão que ser igualmente multidimensionais.

Por este ponto de vista, os impactos das alterações normativas que regem o processo sancionador ambiental brasileiro e as ações tomadas para realizar adaptações necessárias, que, muitas vezes, vão de encontro à forma de fazer já estabelecida nas equipes é um dos pontos que se pretende explorar nessa pesquisa.

Serva (2023) expõe que analisar a ação é desafiador para a Administração, tendo em vista os efeitos inesperados das ações intencionais, bem como sua efemeridade e volatilidade, ambas devidas à autonomização da sua significação, e define que

Conceber as organizações como ação coletiva incentiva o diálogo com as abordagens da sociologia da ação coletiva (Alexandre, 2018; Bréchet, 2019; Damien & Tosel, 1998). Sinalizando as possibilidades de diálogo, Bréchet (2019) afirma que “a ação coletiva se apoia em dispositivos organizacionais, isto é, em agenciamentos de homens e instrumentos, sem os quais ela não pode se constituir [...] parece mesmo legítimo considerar que toda ação coletiva é organizada em um grau ou outro” (p. 19). Enquanto essas abordagens analisam seus objetos específicos, **a análise pragmatista de organizações concentra-se na ação coletiva caracterizada por duas dimensões: a regularidade (duração e relativa institucionalidade) e, principalmente, a**

¹¹ Enquanto promoção objetiva da ação, implica a junção e a coordenação das transações entre humanos, não humanos e o ambiente. Assim, tanto as organizações como a gestão encontram-se em construção mútua, permanentemente *en train de se faire*: a organização performa a gestão que performa a organização, incessantemente, em uma lógica recursiva (SERVA, 2023).

¹² Do campo da sociologia da ciência, Frega (2014) utiliza o termo *mangles*, de Andrew Pickering (2014, p. 567):

Em sentido restrito, a dialética de resistência e acomodação que acabamos de mencionar é o que, quero dizer com *mangles* da prática. “*Mangle*” aqui é uma abreviação conveniente e sugestiva para a dialética: evoca a imagem das transformações imprevisíveis operadas sobre o que quer que seja inserido no antiquado dispositivo de mesmo nome usado para espremer a água após lavar roupa [a título de ilustração, calandras – tradução literal de *mangle* – são rolos maquinários que têm a função de curvar ou desempenar chapas de aço, metal, PVC, papel etc.] “*Mangle*” também pode ser usado como um verbo: quero dizer, por exemplo, que os contornos da agência material são mutilados na prática, significando que são emergentemente transformados e delineados na dialética da resistência/acomodação. Em um sentido mais amplo, porém, considero que *mangles* referem-se não apenas a essa dialética, mas a uma imagem global da prática que engloba isso - para a visão de mundo, se você quiser, que vê a ciência como um campo em evolução de agências humanas e materiais reciprocamente engajadas no jogo de resistência e acomodação.

intensidade da regulação que os atores põem em prática em suas transações.
(grifo nosso)

Para Serva (2023, p. 11), a “noção de regulação ressalta a dimensão política para o desenvolvimento da ação coletiva, remetendo ao tema da normatividade social.”

Assim, surgem questões complementares: como os impactos das alterações normativas são enfrentados? Como os agentes organizam os elementos que consideram necessários para agir em conjunto e consolidar uma sanção administrativa ambiental – como se dão os agenciamentos? Quais os efeitos observáveis dessas ações coletivas do tipo organizacional?

Considerando que as relações performadas no decorrer da ação conjunta se dão no seio de situações, as quais ultrapassam, preexistindo e permanecendo após os encontros, a forma de analisar a ação depende, necessariamente, de sua análise situada.

Uma sociologia da ação digna desse nome deve partir do fenômeno do agir em situação, que é um fenômeno processual e serial, e implica uma dimensão de intervenção concreta sobre um estado de coisas para transformá-lo. Ela deve estar atenta aos agenciamentos que mediatizam a atividade prática, às formas de exploração e de reflexão que ela coloca em prática, à estrutura das situações e aos modos de coordenação com os outros e com as coisas. Ela substitui a dualidade ator/sistema pela unidade agente/ambiente. Os elementos constitutivos de tal ambiente não são objetos de conhecimento, mas coisas a transformar ou a utilizar, ou coisas com as quais se agenciar (Serva, 2023, citando Quéré, 2009, pp. 309-310).

Na busca por respostas às questões levantadas, o que muito nos interessa para a análise organizacional é a dinâmica da ação situada, no sentido de entender como a “norma se faz no concreto”. A cada situação, qual a conexão das capacidades dos agentes com esse contexto, qual a contribuição do ambiente para o desempenho da ação, a fim de conceber a agência como distribuída tanto nas pessoas, nos objetos e nas normativas. Isso porque a ideia de uma integração recíproca do organismo e o meio ambiente está no centro da concepção pragmatista da experiência humana (Quéré, 2006).

Conforme Quéré (1997, p, 169), a

atenção ao caráter situado da ação não é nova. No entanto, o debate foi relançado cerca de dez anos atrás quando pesquisadores das ciências sociais, interessados em interações máquinas-homem, foram confrontados com pesquisas das ciências cognitivas, e mais particularmente para tentativas de conceituação e modelagem de ação desenvolvida em inteligência artificial. Visto com o retrospecto do tempo, o que está em jogo no debate é claro: é sobre encontrar uma alternativa para a conceituação da ação e cognição proposta pelo paradigma "simbolista" na ciência cognitiva e inteligência artificial. Este paradigma é chamado de "simbolista" porque prevê cognição como uma questão de manipulação e "computação" de símbolos físicos.

Segundo Ogien e Quéré (2005, p. 9), o termo “ação situada”

aparece pela primeira vez em 1940 em um texto de C. Wright Mills dedicado aos motivos como objeto da sociologia. Foi retomado na década de 1980 por L. Suchman para descrever o raciocínio prático. A ênfase foi então colocada na necessidade de deslocar a análise da ação da representação para a realização: em vez de abstrair a

ação de suas circunstâncias e reconstruir sua racionalidade usando modelos ou tipos ideais, é melhor estudar como as pessoas se comportam de forma inteligente em situações, usando o social e circunstâncias materiais de que dependem.

Portanto, a ação situada, em termos de lente teórica selecionada para analisar e interpretar os dados dessa pesquisa, trata de observar como a ação é realizada no curso de uma determinada atividade prática. A ação é um processo que se desenvolve e que é imprevisível, justamente devido às contingências inerentes aos efeitos recorrentes advindos das combinações (sempre a devir) da incidência mútua entre cada ação, os agentes e o ambiente e seus elementos envolvidos naquele espaço/tempo (Ogien; Quéré, 2005).

Do contexto da ação à impermanência das situações, Ogien (2018), partindo da concepção falibilista do pragmatismo, que entende que o acoplamento da dúvida e da investigação leva qualquer conhecimento a ser sempre provisório, vulnerável e dependente dos usos de que é feito em um dado contexto de ação, traz relevantes questões acerca da *inquiry* enquanto prática, salientando que Dewey não conseguiu avançar nesses pontos:

- 1) Quando se pensaria que uma situação passou de indeterminada para determinada?
- 2) O que pensar em relação à firmeza e consistência da experiência se ela pode mudar a cada momento?
- 3) Como é possível determinar a resiliência dos ensinamentos de uma determinação anterior (em termos de hábitos)? Esse é o tipo de pergunta que uma análise empírica da prática usaria para descrever como elas são realmente respondidas.

E a adaptação a novos procedimentos e aquisição de novos entendimentos provenientes das alterações normativas configuram uma *inquiry*, no sentido da experimentação que se realiza para que ação conjunta se performe? Contudo, algumas discussões nesse âmbito são menos quentes, possibilitando que se arrisque a dizer que, ao não atacar frontalmente uma forma de fazer já habitual, exigindo a flexibilização de padrões recorrentes já estabelecidos, o processo se dê de forma mais fluida.

Em suma, se as pistas fornecidas à observação são distribuídas no ambiente e são “carregadas de sentido”, sua prática e relevância para um determinado *inquiry* ainda tem que ser ratificadas publicamente pela comunidade de investigadores envolvidos em uma determinação se o objetivo é obter satisfação mútua. Como se obtém tal ratificação? (Ogien, 2018, p.79)

(...)

De onde vêm os critérios comuns que permitem o acesso mútuo a movimentos corretos de todos os membros de uma comunidade de investigadores que se encontram num esforço coletivo? (Idem, p. 80)

(...)

Como as pessoas sabem que uma etapa foi concluída? Como eles procedem para a próxima? De onde vem o domínio desses passos? O que são as formas de raciocínio envolvidas na implementação sequencial do processo? Como as pessoas definem mutuamente o problema em questão? (Idem, p. 85)

De acordo com Serva (2023), nas ações de gestão, o que é alcançado se trata de uma “estabilização provisória de transações, engendrando: o agenciamento para a coordenação de

humanos e não humanos; as deliberações; as negociações; e a implementação de procedimentos operacionais para o desenvolvimento da ação coletiva”. Esta é a definição de gestão trazida por Serva (2023) em seu artigo “Análise pragmatista de organizações”, onde é apresentada “uma modalidade de análise organizacional de cunho crítico, que vem sendo construída no Brasil desde 2010 e é fundamentada nos pragmatismos filosófico e sociológico” e que guia todo o presente estudo.

São questões dessa natureza, orientadas pelas lentes teóricas da normatividade e da ação situada que moveram a pesquisa que se apresenta. Ressalta-se que as situações-chave que foram objeto de análise envolvem processos administrativos que contém, por vezes, denúncias, indicação de infrações ou crimes e de possíveis infratores ou criminosos ambientais, hipóteses de enquadramento de fatos constatados em tipos infracionais previstos em normativas, potenciais danos ambientais e toda uma infinidade de variáveis peculiares a cada caso.

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Nosso cérebro provavelmente atingiu o fim de seu crescimento em tamanho. O traço principal de nossa evolução limitou finalmente seu potencial de crescimento futuro. Exceto por um novo e radical desenho da pelve feminina, teremos de nos contentar com o cérebro que possuímos se quisermos nascer. Mas não importa. Podemos passar alegremente os próximos milênios aprendendo o que fazer com esse imenso potencial que mal começamos a entender e a explorar (Gould, 1987, p. 70)

O recorte do processo a ser analisado é o interstício entre a autuação realizada por um fiscal do ICMBio relativa à constatação de uma infração ou crime ambiental e o julgamento deste auto de infração na 1ª instância, que ocorria, até junho de 2022 exclusivamente nas Gerências Regionais, instâncias intermediárias competentes para tanto. Este recorte justifica-se para além da operacionalidade da pesquisa, pois trata-se da equipe de que a autora fez parte e que proporcionou a coleta inicial dos dados. A riqueza das experiências vivenciadas pela equipe e a relevância dos agenciamentos engendrados nas situações selecionadas são suficientes para fornecer uma ampla visão das discussões recorrentes na gestão do processo, visto tratar-se de uma equipe de alto desempenho no ICMBio e, desta forma, envolvida, inclusive, com a construção de normas e procedimentos afetos ao tema.

Assim, a proposta desta pesquisa foi estudar o processo sancionador ambiental no âmbito do ICMBio e descrever e analisar algumas situações-chave que envolvem as ações de agentes que lidam com esse processo. Essas ações são performadas por grupos de servidores

públicos, analistas ambientais com formação nas áreas das ciências da natureza, em sua maioria.

Então, como essas ações poderiam ser acompanhadas, analisadas e descritas em um texto inteligível que comportasse diferentes dimensões porventura observadas?

Coerente com os pressupostos ontológicos previamente apresentados, a metodologia escolhida foi a etnografia, abordagem de natureza qualitativa e centrada no relato e análise, neste caso, das ações experienciadas na gestão do processo sancionador ambiental do ICMBio.

Considerando a postura implicada da pesquisadora, deve-se ler este trabalho também considerando que ele fora produzido por uma mulher, branca, mãe de dois filhos, brasileira, doutoranda em uma universidade pública e analista ambiental servidora pública federal do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com todos os privilégios e possíveis escolhas e seleções influenciadas por esse conjunto de características, que não se esgotam nesta lista, certamente.

3.1. Etnografia

A etnografia baseada na observação participante, escolhida para guiar essa pesquisa, veio a substituir o método histórico especulativo praticado pela antropologia na época colonial. “Para a Antropologia, o mais importante é identificar os modos pelos quais os sujeitos estudados enfrentam, interpretam e agem no mundo, nos pareçam eles contraditórios ou não” (Rifiotis, 2017, p. 20).

Nesse sentido, Bronislaw Malinowski (1884-1942), antropólogo polonês radicado na Inglaterra, amplamente conhecido como o fundador da antropologia social, posiciona o trabalho de campo como central para a etnografia enquanto gênero de pesquisa, enfatizando a abordagem via experiência (Tedlock, 2000). Malinowski elaborou a noção antropológica de “imponderáveis da vida real”, fenômenos cotidianos automatizados, invisibilizados pela experiência repetitiva, sobre os quais não refletimos. Esses modos de agir, nem sempre racionais ou explícitos, são frutos de mediações que afetam o comportamento humano constantemente e, por vezes, de formas imperceptíveis. “É nesse sentido que dizemos que o ser humano é cultural ou, em um nível mais amplo, que ele está sempre envolvido numa segunda dimensão: a dimensão simbólica” (Rifiotis, 2017 p. 21).

O antropólogo também sugeriu que o objetivo de um etnógrafo deve ser entender “o ponto de vista do nativo” (Schwartzman, 1993 citando Malinowski, 1922, p. 25). “É o outro

na dimensão vivencial da sua experiência que é o nosso objeto de pesquisa” (Rifiotis, 2017, p. 23). Ou seja, a etnografia é uma narrativa de minha experiência acerca da experiência no mundo dos outros. Essa posição converge à noção de alteridade, que se relaciona com o reconhecimento da diferença e respeito por ela, por dar voz ao outro e respeitar o ponto de vista dos sujeitos que pesquisamos.

Assim, trata-se de uma “postura de investigação implicada” (Andion; Serva, 2006 citando Bourmard, 2003), em que, ao mesmo tempo que se busca captar o ponto de vista do outro, não se deixa de considerar as próprias influências do (a) pesquisador (a) neste processo. Neste contexto, os registros em um trabalho etnográfico não se compõem de “significados já dados ou categorias estáveis, mas de situações, contextos, em que os sujeitos do grupo estudado constroem ao interagirem entre si e com o antropólogo” (Rifiotis, 2017, p. 116).

Neste ponto é interessante inserir um à parte acerca das possíveis vantagens e desvantagens de realizar uma etnografia a partir de observação participante no próprio trabalho da pesquisadora.

A adoção do método etnográfico em ambiente organizacional já parte de um contexto diferente ao dos trabalhos dos antropólogos com povos de culturas diferentes das suas. No primeiro caso, além de falarem a mesma língua, não há grandes diferenças nos modos de vida a serem observados.

Na situação específica desta pesquisa, a observação participante (quando, além de adotar a postura etnográfica, deve-se realizar tarefas no fluxo regular de trabalho da organização), se deu durante a execução de um trabalho que a pesquisadora faz há anos. Portanto, foram acompanhadas e analisadas ações de membros de uma organização à qual a pesquisadora também pertence.

Neste contexto, uma primeira etapa, considerada por Schwartzman (1993) como uma das mais significativas do trabalho etnográfico, a entrada no campo - quando as diferenças entre as culturas e práticas do observador e observados se mostram mais claras -, pode ser fortemente impactada. Neste mesmo sentido, Mónico *et al* (2017, p. 728), sugerem que “é preciso ter em atenção que quanto mais se sabe de uma situação, mais difícil é estudá-la; quanto menos familiarizados estivermos com as situações, mais facilmente conseguimos perceber as regras culturais que se encontram em jogo.”

Ao mesmo tempo que as vantagens desta estratégia de pesquisa, relativas à espontaneidade dos comportamentos dos observados, a facilidade de observar os eventos enquanto ocorrem, o acesso a eventos ou grupos mais restritos, a percepção a partir de ponto

de vista interno ao ambiente em estudo, são potencializadas (a chamada fase de familiarização), suas limitações pressionam por uma reflexividade muito mais aguçada.

Neste sentido, as disposições de ação e emoção da pesquisadora, registradas em diário de campo, durante a observação participante serão necessariamente consideradas, conforme orientam Serva e Jaime Júnior (1995, p. 76):

(...) registrávamos nossos sentimentos em cada situação vivenciada, uma vez que o observador participante utiliza a si próprio como um instrumento de levantamento de dados; assim, nada mais necessário do que registrar as suas reações interiores, pois elas serão de grande valia na fase de análise.

Outro ponto central desta escolha metodológica trata da linguagem pelo meio da qual o relato será disponibilizado ao leitor. Nesta pesquisa, a observação participante ocorreu, prioritariamente, em discussões de grupos do aplicativo WhatsApp, portanto, realizadas de forma virtual. Neste contexto, a partir dos dados coletados, deliberadamente, serão eleitos pontos que guiarão a construção de uma narrativa que faça sentido para alcançar os objetivos propostos neste estudo.

O problema da seletividade/cobertura limitada (Kenrick *et al.*, 1999 citado por Mónico *et al*, 2007) é explicitamente considerado pela etnografia enquanto postura metodológica, na medida em que se têm consciência, que o todo é menor que a soma de todas as partes, pois a escolha das parcelas a comporem um todo narrativo acaba por, necessariamente, obliterar outras delas a fim de construir os encaixes conceituais. Conforme Rifiotis (2017, p. 106), “Em outros termos, a partir de observações parciais procuramos construir um conjunto culturalmente significativo para os sujeitos. Ainda que o conjunto não seja observado na sua totalidade, a etnografia compõe um relato coerente e totalizante que chamamos “presente etnográfico””.

Segundo Andion e Serva (2006), uma postura etnográfica apresenta a possibilidade de contemplar diferentes dimensões das dualidades tão presentes na ciência clássica (sujeito/objeto, indivíduo/sociedade, subjetividade/objetividade) em uma dialética, tendo em vista que os fenômenos são experienciados de forma integrada. Contudo, os autores ressaltam que a elaboração do texto é central no trabalho etnográfico, no sentido de que “a etnografia como processo de escrita de textos é uma questão epistemológica” (Rifiotis, 2017, p. 117). A escrita é uma construção, não um espelho da realidade, e a postura etnográfica não só assume essa posição como a centraliza na validação do conhecimento produzido.

Assim, a textualização é tanto parte do estudo quanto produto da etnografia. Ou seja, a análise ocorre concomitante ao registro: a própria escolha do que é digno de nota, no diário de campo, já é o exercício de uma análise (Andion; Serva, 2006).

A fim de identificar o que é relevante para o trabalho científico (o que deve ser tratado como dado), deve ocorrer um processo de “estranhamento” (Andion; Serva, 2006) - elemento complementar à familiarização - no trabalho etnográfico, derivado da reflexividade cultivada nas sistemáticas idas e vindas aos universos do eu (pesquisador) e do outro (pesquisado), e nos retornos às mesmas observações repetidamente (Timmermans; Tavory, 2012).

Entende-se que este último processo deva ser ainda mais rigoroso dentro do contexto da presente proposta, para que gere uma pesquisa científica que faça sentido (Andion; Serva, 2006). De fato, crê-se que um processo de reflexividade conceitual (Hine, 2020) e não apenas de “autoconsciência” é determinante para a seleção do que é considerado “dado” ou não em uma etnografia. Nisto reside a necessidade de “uma sólida preparação teórica na área de conhecimento” (Andion; Serva, 2006, p. 7).

No entanto, a preocupação com o excesso de familiarização persiste. Assim, conforme Gilberto Velho, são as experiências partilháveis que geram a interação necessária para viabilizar o estudo antropológico.

O que sempre *vemos e encontramos* pode ser familiar mas não é necessariamente *conhecido* e o que não *vemos e encontramos* pode ser exótico, mas até certo ponto, *conhecido*. No entanto, estamos sempre pressupondo familiaridades e exotismos como fontes de conhecimento e desconhecimento, respectivamente (Velho, 1978, p. 126).

E esse trabalho científico de investigação e reflexão sobre a sociedade, especialmente no caso de um pesquisador *insider*, implica em descoberta e análise do que é familiar, por meio de um “questionamento e exame sistemático de seu próprio ambiente” (Velho, 1978, p. 128), estranhando o familiar. O autor ressalta que esta postura reforça o entendimento de que não há falência no rigor científico no estudo da sociedade, mas sim “a necessidade de percebê-lo enquanto objetividade relativa, mais ou menos ideológica e sempre interpretativa” (idem, p. 129).

E continua, no que traz um alento:

Esse movimento de relativizar as noções de distância e objetividade, se de um lado nos torna mais modestos quanto à construção do nosso conhecimento em geral, por outro lado permite-nos observar o familiar e estudá-lo sem paranóias sobre a impossibilidade de resultados imparciais, neutros (p. 29).

Finalmente, algumas alternativas têm sido levantadas a fim de prevenir as desvantagens já discutidas. Dentre elas, será adotada a proposta de Unluer (2012),

especialmente voltada para lidar com a possível dificuldade com o processo de estranhamento, bem como a fim de definir o tratamento de informações sensíveis que porventura venham a surgir durante a pesquisa. Essa estratégia se refere à criação de um “comitê de confiabilidade”, o qual será composto, nesta pesquisa, pelo Professor Orientador e pela própria equipe do ICMBio cujas discussões serão objeto de análise.

Enquanto o orientador poderá auxiliar no processo de estranhamento, a equipe poderá atuar na relação com as informações sensíveis, considerando seu conhecimento dos participantes da pesquisa, da organização em si, bem como de questões da alta administração. A proposta, então, é que todas as situações-chave selecionadas durante a coleta de dados sejam compartilhadas com o comitê, que eventualmente definirá critérios para as avaliações dos relatos, contemporizará quanto a questões pontuais críticas, assim como buscará contribuir para superar possíveis “vieses” acerca dos dados da pesquisa.

3.2. Detalhamento dos Métodos

Para detalhar os métodos utilizados, decidimos dividir a seção por objetivo específico, com o único intuito de tornar a explicação mais didática.

1. Reconstituir a trajetória de estruturação do processo sancionador ambiental no ICMBio

Como anteriormente colocado, o recorte do processo sancionador ambiental do ICMBio a ser pesquisado é referente à fase de apuração das infrações ambientais, quando a autuação realizada pelo fiscal devido à constatação do cometimento de uma infração ou crime ambiental se confirma, convertendo-se numa sanção ao cidadão infrator, por meio do julgamento do auto de infração.

Esta fase do processo é executada por equipes de servidores, analistas ambientais, que devem observar aspectos técnicos e fáticos da infração ambiental; aspectos jurídicos, relacionados aos aspectos legais de qualquer processo sancionador e, também, das normativas que regem o tema na área ambiental; e aspectos administrativos, concernentes à organização da atividade e utilização de sistemas eletrônicos dos mais diversos tipos (gestão documental, pesquisa, base de dados, comunicação eletrônica, geoprocessamento).

A fim de viabilizar uma compreensão abrangente dessa ação organizada que é o foco da pesquisa, foi imprescindível reconstituir a história da estruturação do processo sancionador

ambiental, buscando entender como se deu o caminho até o estabelecimento e consolidação desse processo. Portanto, este primeiro objetivo específico, foi alcançado por meio de entrevistas semi-estruturadas. Para tanto, alguns pontos foram previamente definidos para guiar as entrevistas: trajetória profissional da pessoa informante, início da estruturação do processo sancionador, criação das coordenações regionais e a prática de julgamento de autos de infração em suas unidades.

Conforme Schwartzman (1993, p. 54), acerca do papel das entrevistas nas pesquisas organizacionais etnográficas,

uma das diferenças entre a etnografia e outras formas de pesquisa é que os etnógrafos não assumem automaticamente que eles sabem as perguntas certas a fazer. De fato, como Spradley sugere, no campo da etnografia “tanto perguntas quanto respostas devem ser descobertas na situação social que está sendo estudada” (1979, p. 32).

Desta forma, e, coerente com os pressupostos ontológicos e epistemológicos desta pesquisa, a concepção adotada das entrevistas enquanto método a considera uma construção entre entrevistador e entrevistado (Briggs, 1986), visto ser um evento comunicativo, portanto, influenciado também pelas disposições corporais, emocionais e ambientais presentes. Ademais, a perspectiva pragmatista, como já delineado na fundamentação teórica, tem como uma de suas essências, o primado da experiência dos agentes, sejam eles entrevistadores ou entrevistados, considerada no mesmo nível.

Deste modo, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 12 (doze) informantes-chave, pessoas que ocuparam cargos em posições relevantes, na Coordenação Geral de Proteção e nas Coordenações Regionais, especialmente no período inicial da história do ICMBio, tendo em vista que a partir do ano de 2014 a autora da pesquisa passou a trabalhar na Gerência Regional 5 (então Coordenação Regional 9) e acompanhar o desenrolar da gestão deste processo de forma mais próxima.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de outubro de 2022 e junho de 2023 e tiveram duração média de 1 hora, totalizando cerca de 12h de gravações. Cada entrevistado foi inicialmente informado acerca do intuito da entrevista e concedeu autorização para a gravação, transcrição e uso das informações na presente pesquisa. A partir da transcrição das entrevistas, construí uma narrativa acerca da estruturação do processo sancionador, utilizando as informações das entrevistas como fio condutor e destacando pontos em que surgiram convergências, recorrências e, também, divergências, por vezes lançando mão da reprodução literal de trechos das falas.

Além das entrevistas, a narrativa foi construída por meio de pesquisa documental a partir de informações constantes em processos administrativos do ICMBio afetos ao tema, aos quais foi obtido acesso via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

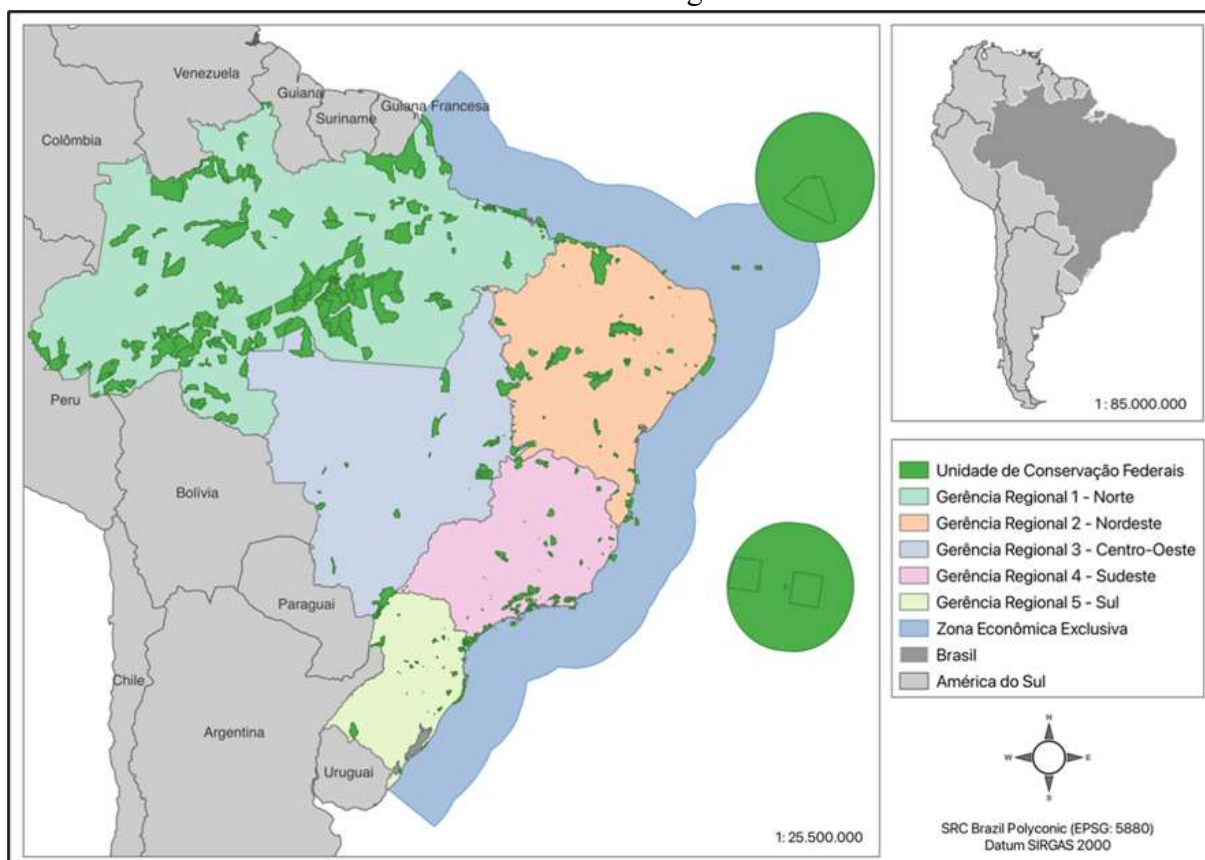
2. Caracterizar as infrações ambientais cometidas em Unidades de Conservação federais

Este segundo objetivo específico foi inserido na pesquisa após a qualificação, tendo sido sugerido pelos Professores da banca de avaliação. A sugestão se referia a uma dificuldade recorrente que os Professores identificavam em geral, de conexão entre escalas de análise, no caso, entre o grande debate sobre o antropoceno e a concretude dos impactos ambientais. Neste sentido, foram realizados alguns questionamentos, como: quem são os grandes criminosos ambientais? Quais são as atividades que impactam? Qual é a natureza dos crimes e dos agentes? Como incorporar a questão do antropoceno para além do “pano de fundo”? Seria possível desenhar/mapear os autos de infração?

Posso dizer, com tranquilidade, que esta foi a parte mais trabalhosa da tese, especialmente devido à deficiência dos dados disponíveis. Foram meses de trabalho. Contudo, tal esforço abriu caminho para mais um campo de pesquisa instigante e muito relevante, o das informações ambientais. A metodologia adotada, com a ajuda fundamental da colega Giovanna Pallazzi, uma expert em análise de dados e geoprocessamento, será descrita a seguir.

O Brasil possui um território amplo e para a devida caracterização dos autos de infração lavrados pelo ICMBio e respectivas decisões administrativas, entendemos ser pertinente a regionalização da caracterização, considerando que a decisão administrativa em primeira instância no processo ocorre nas Gerências Regionais. Conforme observado na Figura 6, as Gerências Regionais abrangem as cinco regiões geográficas brasileiras: 01 – Norte; Gerência Regional 2 – Nordeste; Gerência Regional 3 – Centro-Oeste; Gerência Regional 4 – Sudeste; e Gerência Regional 5 – Sul.

Figura 07. Mapa com as Unidades de Conservação federais brasileiras, com a delimitação das cinco Gerências Regionais.



Utilizamos dois conjuntos de dados disponibilizados pelo ICMBio para a caracterização: (i) autos de infração lavrados pelos fiscais, disponibilizado em formato geoespacial, consultado no modo público (https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/dados_geoespaciais/mapa-tematico-e-dados-geoestatisticos-das-unidades-de-conservacao-federais - acesso em 23/01/2023); e (ii) julgamentos de autos de infração (sanção propriamente dita) disponibilizado em planilha (ICMBio, 2021), obtida via Solicitação de Informação ao Cidadão (SIC), por meio de acesso ao processo SEI 02070.002096/2019-61.

Os dados dos autos de infração lavrados são sistematizados de forma padronizada, centralizada e supervisionada pela atual DGEO (Divisão de Informações Geoespaciais e Monitoramento), antiga DMIF (Divisão de Monitoramento e Informações Ambientais), vinculada à CGPRO (Coordenação Geral de Proteção), enquanto os dados de julgamentos são gerados de forma descentralizada, inconstantes e consolidados sem supervisão, a partir do agrupamento de dados recebidos das Gerências Regionais e da Equipe de Julgamento em 2ª instância. O propósito de preenchimento da planilha de julgamentos é de verificação de reincidência dos autuados, para fim de agravamento no âmbito do julgamento do auto de

infração. Antes de agregar os dados de julgamentos aos dados geoespaciais de autos de infração lavrados, foi necessária a triagem e padronização dos dados da planilha de autos de infração julgados.

Havia no total o registro de 13.297 julgamentos na referida planilha, realizados de 2010 a 2022. Foi feita uma primeira triagem com os dados do código do auto de infração, designação do autuado e número do processo para a remoção das duplicatas identificadas de plano, restando 12.569 julgamentos. Em seguida, foi feita uma segunda triagem, na qual foram verificadas inconsistências ou dados incompletos nas informações de 1.560 julgamentos que foram excluídos. Aproximadamente 17,21% das entradas registradas nos dados iniciais de julgamentos estavam duplicadas ou continham inconsistências inviabilizando sua utilização. Após as triagens e revisão, foi feita a padronização do código dos autos de infração para poder conciliar as informações das duas bases de informação. Os dados da planilha de julgamento foram incorporados aos dados geoespaciais, utilizando o software QGIS em sua versão 3.28 (QGIS.org, 2022). O parâmetro equivalente utilizado para a união dos dados e que consta nas duas bases foi o código do auto de infração, seguido da conferência de outras informações da autuação.

Como previamente relatado, a coleta dos dados de autos lavrados e julgados é fruto de trabalhos manuais e, no caso dos julgamentos, descentralizados e inconstantes. Desta forma, apesar de já registrado neste trabalho, reiteramos o alerta de que não se trata de dados confiáveis, mas de estimativas aproximadas que possuem sua validade, tendo em vista o universo considerável de dados disponíveis.

Todavia, a fim de se aproximar de uma possível medida de discrepância dos dados que foram utilizados para caracterizar as infrações e respectivas decisões administrativas no âmbito do ICMBio, foi realizada uma comparação entre os números do banco de dados da DMIF/DGEO e os números do controle interno da Gerência Regional 5. Durante os anos de 2020 e 2021, a servidora ponto focal da fiscalização desta unidade envidou esforços para “auditar” os processos de autos de infração e verificar o status dos processos administrativos lavrados na regional 5 (sul do Brasil).

Para tanto, de posse da lista de fiscais da região, filtrou seus autos lavrados constantes na planilha da DMIF/DGEO, produziu uma planilha por fiscal, atualizou preliminarmente com os dados presentes nas planilhas de autos julgados da regional e solicitou que fossem preenchidas as informações faltantes dos status dos processos a cada um dos agentes de fiscalização, reiterando diversas vezes quando não atendida a solicitação. Adicionalmente,

realizou pesquisa ativa no sistema de processo eletrônico (SEI!) e solicitou aos fiscais a checagem dos autos emitidos a partir de seus respectivos blocos de autos de infração.

Após tal esforço, em dezembro de 2022, chegou-se ao número de 4.487 autos de infração lavrados nas Unidades de Conservação federais da região sul-brasileira, enquanto o banco de dados da DMIF/DGEO apresenta o número de 3.738 autos de infração lavrados, demonstrando uma diferença de cerca de 17% registros a menos no banco de dados da CGPRO. Já quanto ao número de julgamentos, consta no controle interno da Gerência 3.777 autos de infração julgados, enquanto no banco de dados da DMIF, 2.548 autos de infração julgados na região sul, o que perfaz uma diferença de cerca de 32,5%, ou seja, bastante considerável.

Além de explicitar o máximo possível as condições dos dados disponíveis, essa diferença também expõe que o esforço que a DMIF/DGEO vem fazendo ao longo dos anos para elaborar o banco de dados se mostra consideravelmente relevante, enquanto a atenção institucional dedicada ao julgamento dos autos de infração é significativamente deficiente.

Após a organização e espacialização dos dados de auto de infração lavrados e julgamentos, foi possível chegar à caracterização regional e nacional do processo sancionador no ICMBio que será apresentada no capítulo 5. Foram produzidos gráficos e mapas específicos, indicando os principais tipos de infração, os montantes de multa aplicados, o quantitativo dos processos e as proporções de autos de infração lavrados e julgados, além da identificação de regiões com maior concentração de infrações constatadas e confirmadas em julgamento.

Para problematizar a gestão das informações ambientais sobre infrações em Unidades de Conservação federais, primeiramente foi realizada pesquisa bibliográfica para contextualizar o direito ao acesso de informações ambientais de forma geral e, especificamente, no que tange às infrações ambientais. Neste mesmo tema, em termos empíricos, foram utilizadas informações dos seguintes processos administrativos do ICMBio disponibilizados por meio do sistema eletrônico de informações (SEI!) via solicitação de acesso no Serviço de Informação ao Cidadão: 02070.002096/2019-61 e 02070.006786/2022-94.

Por fim, com o objetivo de complementar as informações sobre a gestão das informações ambientais relativas ao processo sancionador ambiental do ICMBio, também foi realizada entrevista semi-estruturada com informantes-chave. Estas entrevistas tiveram duração de cerca de uma hora, com guia de partida contendo três temas a serem abordados

(diretrizes e concepção institucionais sobre informações ambientais, estratégias e estruturas institucionais de coleta, sistematização e disponibilização de dados e visão pessoal de futuro sobre o tema). Em seguida foi realizada a transcrição manualmente e extraídos os trechos que aportavam informação sobre os procedimentos relativos à gestão das informações ambientais. Tais informações foram comparadas, confirmadas ou problematizadas com registros de processos administrativos afetos ao tema.

3. Descrever e analisar ações situadas de gestão de uma equipe de julgamento em primeira instância de autos de infração ambiental no ICMBio, identificando efeitos observáveis dessas ações coletivas:

A atividade de instruir e julgar autos de infração ambiental nunca é entediante, pois as situações são sempre inéditas e peculiares, considerando-se as infinitas possibilidades na ação de se constatar um fato e interpretá-lo à luz das diversas normativas que regem a área ambiental para a lavratura de um auto de infração. Naturalmente, as situações que envolvem as sanções indicadas no auto de infração são discutidas em grupo, sendo por vezes extensivamente abordadas. Assim, a observação participante se deu nas discussões em torno do processo sancionador ambiental travadas a partir das atividades dessa equipe.

A principal equipe fonte dos dados utilizados na análise foi a que compunha a Equipe Regional de Instrução – ERI da Gerência Regional Sul¹³ (GR5) do ICMBio no período de março de 2020 a junho de 2022. Neste período em específico, esta equipe era composta por quatro analistas ambientais formados em ciências biológicas, sendo um deles também formado em direito.

Desde o ano de 2016 a maioria das discussões desta equipe ocorre por meio do aplicativo de mensagens WhatsApp. Portanto, parte dos dados analisados foram trocas de mensagens eletrônicas efetuadas quase que diariamente pelo período de mais de dois anos.

¹³ Atualmente, a estrutura do ICMBio possui um órgão colegiado (Comitê Gestor composto pelo presidente do ICMBio e pelos diretores), 4 órgãos seccionais (Procuradoria Federal Especializada, Auditoria Interna, Corregedoria e Diretoria de Planejamento, Administração e Logística - DIPLAN); 3 órgãos específicos singulares: Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN), Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (DISAT) e Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (DIBIO) e as Unidades descentralizadas: Gerências Regionais, Unidade Especial Avançada, Unidades de Conservação federais (que podem compor um núcleo de gestão integrada (NGI), Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação e Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade. As Unidades de Conservação federais são coordenadas por Gerências Regionais, uma em cada região geopolítica do país.

Desta forma, para o início da análise, a pesquisa contava com mais de 1000 páginas de conversas WhatsApp transcritas e um diário de campo.

Tendo em vista a escolha da etnografia em ambiente digital, torna-se relevante discorrer um pouco sobre tal especificidade. Segundo Hine (2015), considerando que a essência da etnografia é uma descrição densa (Geertz, 1973), persiste um desconforto na proposta de sua aplicação em comunicações mediadas eletronicamente, visto os diversos hiatos a serem enfrentados entre os agentes envolvidos virtualmente na interação (diferenças de temporalidade e ritmo, disposições emocionais e corporais, sutilezas, entre outros). Ao mesmo tempo, se o papel dos etnógrafos é descrever como as vidas são vividas, na contemporaneidade, a internet e os mediadores são mais que realidade, já estão incorporados.

Neste sentido,

A etnografia das comunicações mediadas, portanto, parece ser necessária e condenada, simultaneamente. Precisamos da etnografia para nos ajudar a entender o que está acontecendo, mas a própria natureza da mudança que está ocorrendo parece fugir da compreensão etnográfica. Há esperança, no entanto, porque a etnografia é, em sua essência, uma abordagem altamente adaptativa que se adapta às condições que encontra. Um estudo etnográfico não pode ser totalmente concebido com antecedência, pois os métodos de investigação que um etnógrafo desenvolve são especialmente adequados para a situação específica que está sendo estudada (Hine, 2015, p. 5).

Diante disso, o compartilhamento das descrições e análises das situações-chave com o comitê de confiabilidade foi uma importante ferramenta a ser utilizada, como forma de agregar e densificar as descrições das situações selecionadas. Além de aprofundar e buscar uma descrição mais densa da visão dos participantes nas situações, em segundo lugar, se objetivou utilizar essas trocas para “testar” as interpretações da pesquisadora.

Durante as análises das situações, a partir dos dados de grupos de WhatsApp e do diário de campo, também foi possível estabelecer pontes com as entrevistas concedidas para a reconstrução do histórico do processo sancionador, de forma que pontos relevantes foram enriquecidos desta forma.

3.3. Operadores Analíticos

Além da observação participante e das entrevistas, a análise documental foi central para a elaboração da tese. Os principais documentos utilizados para a análise foram processos administrativos obtidos via Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério do Meio Ambiente, Controladoria-Geral da União, e através de acesso ao Sistema Eletrônico de

Informações do ICMBio, além de relatórios técnicos encontrados nos sites dos órgãos de controle.

A análise dos arquivos de conversas de WhatsApp, entrevistas realizadas e dos documentos conferiram a base para a construção da narrativa que buscou ilustrar os objetivos de pesquisa, apoiada pela articulação com o referencial teórico escolhido. Assim, a perspectiva pragmatista de normatividade, da ação situada e da análise pragmatista de organizações com especial destaque para os agenciamentos e a regulação, foram centrais para a análise de situações. Apoiada na confluência desse arcabouço teórico e na imersão e aprofundamento nos dados concretos coletados, foram identificados operadores analíticos a fim de viabilizar a análise científica.

Para esclarecer melhor como os operadores analíticos são constituídos, Serva (2023, p. 17) explica que

Captar o que emerge da ação implica identificar e tratar dos aspectos mais relevantes do agenciamento das ações e seus efeitos. Importa, prioritariamente, analisar o que os atores efetivamente fazem, como atuam, os efeitos gerados e a recursividade desses efeitos em novas ações. Ouvi-los e acompanhá-los atentamente são os primeiros passos para identificar os operadores analíticos; enquanto únicos senhores de suas experiências, os atores sabem o que é efetivamente importante para agir e/ou corrigir ações, o que permite e/ou limita as tentativas de transformação das situações de que participam, quais caminhos são trilhados em desafios e provas nas situações que enfrentam. Concernente ao fenômeno pesquisado, os depoimentos e avaliações críticas dos atores (todos, não somente os gestores!) auxiliam sobremaneira a identificação dos operadores.

Portanto, a partir das análises dos dados provenientes da observação participante, em conjunto com as anotações do diário de campo, foram identificados episódios recorrentes ou de destaque, cujas situações foram descritas, para então configurarem os operadores analíticos da ação. Como explicitado acima, os operadores analíticos são meios de análise, ou seja, são um recurso para se trabalhar e viabilizar a análise de ações que se desdobram em situações selecionadas e descritas. As motivações para a seleção das situações descritas que geraram os operadores analíticos foram:

1) **Composições de procedimentos a partir do impacto das alterações normativas:** devido à relevância do tema no Instituto e centralidade das medidas de eficiência e celeridade diante das pressões das agências de controle; e

2) **Enfrentamento de tensões técnico-jurídicas:** a) Fora é mais gravoso que dentro (aplicação da causa de aumento pelo artigo 93 do Decreto nº 6.514/2008): recorrência nos dados coletados, sendo uma das problemáticas mais frequentemente discutidas; e b) Peixe é animal ou recurso? (controvérsia do artigo 35 - pesca x artigo 24 - caça para pesca de peixe ameaçado): pela amplitude dos argumentos utilizados e durabilidade da tensão.

Ressalta-se que, tanto na transcrição das conversas de WhatsApp, quanto das entrevistas, foram omitidos trechos que pudessem levar à identificação de servidores ou cidadãos envolvidos nas situações, bem como detalhes sensíveis em termos institucionais.

Para finalizar esta seção, segue abaixo uma sistematização dos métodos escolhidos para a realização da pesquisa:

Tabela 03: Desenho de Pesquisa.

| Objetivo Específico | Estratégia de Pesquisa | Fonte de Coleta de Dados |
|---|--|--|
| a) Reconstituir a trajetória de estruturação do processo sancionador ambiental no ICMBio | Análise Documental | Processos do Sistema Eletrônico de Informação (SEI!) – ICMBio; ICMBio; CGU Relatórios Técnicos – CGU; ICMBio; TCU |
| | Entrevistas sobre o período de 2009-2022 | Informantes-chave sobre o histórico de estruturação do processo sancionador ambiental no ICMBio |
| b) Caracterizar as infrações ambientais cometidas em Unidades de Conservação federais | Mapeamento e elaboração gráfica | Banco de dados DGEO/CGPRO e planilha, do processo SEI 02070.002096/2019-61. Software QGIS em sua versão 3.28 (QGIS.org, 2022) |
| | Revisão bibliográfica | Artigos que tratam do conceito e histórico do direito de acesso à informação ambiental |
| | Análise documental | Processos do Sistema Eletrônico de Informações SEI! 02070.002096/2019-61 e 02070.006786/2022-94. |
| | Entrevistas semi-estruturadas | Informantes-Chave, sobre a gestão das informações ambientais relativas ao processo sancionador ambiental do ICMBio |
| c) Descrever e analisar ações situadas de gestão de uma equipe de julgamento em primeira instância de autos de infração ambiental no ICMBio | Observação participante (período de março/20 a junho/22) | Grupo WhatsApp – Equipe Regional de Instrução da Gerência Regional 5 (ERI-GR5) Grupo WhatsApp – Pontos Focais Equipes Regionais de Instrução ICMBio |
| | Análise Documental | Processos do Sistema Eletrônico de Informação (SEI!) – ICMBio; ICMBio; CGU Relatórios Técnicos – CGU; ICMBio; TCU |
| | Entrevistas | Informantes-chave de situações recorrentes ou problemáticas encontradas nos dados da observação participante |

4. HISTÓRICO DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL DO ICMBIO

Mas a ciência histórica avança por meio da reconstrução de um conjunto de fatos contingenciais, explicando em retrospecto o que não seria possível prever de antemão. Se os indícios forem suficientes, as explicações a que ela chega podem ser tão rigorosas e seguras quanto qualquer resultado obtido no domínio da ciência experimental (Gould, 1993, p. 78).

No capítulo 4 será apresentado o histórico da estruturação do processo sancionador ambiental no âmbito do ICMBio a partir de cinco seções, que destacam questões centrais desta trajetória, a saber: 4.1. A divisão do IBAMA – o ICMBio foi criado; 4.2. Coordenação Regional – uma nova instância?; 4.3. O julgamento de autos de infração no ICMBio 4.4. O enfrentamento dos desafios pelas Regionais e 4.5. A trajetória das normativas que regem o processo sancionador ambiental federal. Ao final de cada seção, bem como ao final do capítulo, há uma visão sintética do conteúdo apresentado.

4.1. A divisão do IBAMA - o ICMBio foi criado

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio foi criado em 2007, via medida Provisória, principalmente com o objetivo de fazer a gestão das Unidades de Conservação federais brasileiras, tendo sido composto por parte do corpo técnico do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA¹⁴.

O servidor do ICMBio, Hueliton da Silveira Ferreira (Ferreira, 2012), em sua dissertação para o programa de Mestrado em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), buscou avaliar os impactos das mudanças introduzidas na gestão das Unidades de Conservação federais brasileiras com a criação do

ICMBIO, em comparação com o modelo anterior (IBAMA), bem como a percepção dos gestores à frente de UCs da região amazônica ocidental à época.



¹⁴ Nos capítulos de análise desta tese poderão ser encontradas ilustrações de partes do texto ou da totalidade de determinada análise. Esses desenhos foram elaborados por uma designer gráfica (Heloísa Ribeiro), a partir de esboços que eu desenhei. Ou seja, toda a concepção e conteúdo das ilustrações são de minha responsabilidade. Tal recurso foi utilizado, inicialmente, para explicar para minha filha, Ingrid, de 8 anos à época, o que eu estava pesquisando. Mas a experiência foi tão interessante que não serviu só à curiosidade dela, mas também para consolidar pontos importantes da tese para mim e auxiliar minhas análises. Finalmente, com a reunião de todos os desenhos, montei um esquema gráfico que será utilizado para divulgação da pesquisa ao público em geral (o esquema gráfico consta anexo à tese).

Conforme o autor, há registros de que a semente de criação de um órgão como o ICMBio foi plantada pelo cientista ambiental Paulo Nogueira Neto, que, por muito tempo, foi responsável pela Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA (criada em 1973 e extinta em 1989 com a criação do IBAMA). Neste sentido, em 2002, durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), o então presidente Fernando Henrique Cardoso deu o aval para que o autor da proposta estudasse a criação do IBUC - Instituto Brasileiro de Unidades de Conservação:

Segundo informações do site oficial do grupo de trabalho da conferência Rio+10, o IBUC “teria autonomia em relação ao IBAMA, tratando apenas dos ecossistemas protegidos em Unidades de Conservação de uso indireto (parques, estações ecológicas, reservas biológicas e áreas de relevante interesse ecológico) e das florestas secundárias, com papel importante no sequestro de carbono, uma das medidas de precaução contra as mudanças climáticas globais (Ferreira, 2012, p. 89).

E que,

A meta é dar mais agilidade à gestão das Unidades de Conservação. O Brasil ainda não consegue gerar receita com os parques para usar na sua manutenção e fiscalização e, mesmo quando gera receita - como é o raro caso do Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná não consegue fazer com que esta receita seja reinvestida na própria unidade de conservação. Os recursos se perdem no caminho, desviados para outras atividades dos órgãos ambientais” (Idem, p. 89).

Na exposição de motivos da Medida Provisória que propôs a criação do ICMBio, a ministra Marina Silva argumenta que a criação do novo órgão traria benefícios ao IBAMA, tendo em vista sua redução de atribuições, enquanto a gestão das UCs melhoraria com a existência de um órgão dedicado à esta missão específica (Ferreira, 2012).

Conforme o informante 1, a proposta inicial de criação do ICMBio não contemplava a área de proteção: tanto a fiscalização ambiental, quanto o combate e prevenção a incêndios permaneceriam com o IBAMA. Esta afirmação pode ser verificada na estrutura presente no texto do primeiro Decreto Regimentar, Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007, que criava quatro diretorias (diretoria de Unidades de Conservação de proteção integral, diretoria de Unidades de Conservação de uso sustentável e populações tradicionais, diretoria de conservação da biodiversidade e diretoria de planejamento, administração e logística), porém, nenhuma delas com competência expressa relativa ao macroprocesso de proteção.

Isso, a despeito da previsão em seu primeiro artigo, dentre as finalidades do novo instituto, de “exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação instituídas pela União”, com a ressalva, em parágrafo único, de garantia do exercício supletivo do poder de polícia ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Só que logo no começo da criação do ICMBio já deu vários problemas não ter essa coordenação. Tinha problemas na relação com o IBAMA, tipo, definir prioridades, qual seria a ação dentro das Unidades de Conservação. E existia uma resistência muito grande da DIREC [Diretoria de Ecossistemas] na época do IBAMA, que tinha uma má relação com a DIPRO [Diretoria de Proteção Ambiental]. Porque a DIREC passava o dinheiro para as superintendências, para ir para as Unidades de Conservação e a SUPES desviava e usava na fiscalização. Havia um clima tenso dessa coisa mal resolvida (Informante 1, 2022).

Durante os dois anos seguintes à criação do ICMBio através da Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007 (tornada Lei nº 11.516 em 28 de agosto de 2007), vigorou um Acordo de Cooperação objetivando suporte técnico e administrativo entre o IBAMA e o ICMBIO, assinado em 20 de novembro de 2007, que refletia “o que ocorria na prática, quando toda a parte operacional, administrativa, física e financeira estava ainda nas estruturas do IBAMA. Além da preocupação em reforçar a divisão de competências entre estes órgãos” (Ferreira, 2012, p. 93).

Diante da problemática da fiscalização, entre 2007 e 2008,

Foi criado um comitê para discutir a proteção das Unidades de Conservação (...) E aí algumas coisas precipitaram a formalização da proteção. (...) três questões que aconteceram no começo que levaram a formalizar isso logo: uma foi um incêndio muito grande no Parque Nacional da Chapada Diamantina, que ficou mais de 30 dias queimando e o IBAMA não mandava equipe; a outra é que nossos fiscais lavravam autos do IBAMA e a superintendente (...) começou ameaçar os fiscais do ICMBio de falsidade ideológica e que ia processar por estarem usando os blocos do IBAMA, porque não queria ficar julgando os autos que os caras do ICMBio faziam; e a terceira questão era do armamento. Tinha um monte de armas antigas que estavam nas unidades, mas que estavam na dotação bélica do IBAMA e estava difícil de resolver isso. E o ICMBio precisava de alguma maneira ter uma dotação bélica, e para isso, precisava de uma área responsável (Informante 1, 2022).

Então teve um rearranjo de cargos, pois tinha uma Coordenação Geral, se não me engano de APAs, e uma coordenação de regularização fundiária. E aí foi feito um bem bolado e a de APAs virou coordenação de proteção, mas lá na DIPLAN. E a regularização fundiária foi para a DIUSP (Informante 5, 2022).

A pessoa informante 2 também fez parte do comitê criado para estruturar a fiscalização do ICMBio. O comitê contava com dois representantes de cada Diretoria na época. Uma das primeiras providências foi a realização de uma oficina no Parque Nacional de Brasília, que contou com a participação do presidente do ICMBio, de todos os diretores e todos os procuradores, inclusive os do IBAMA.

E foi uma discussão bem interessante, embora bem pautada por ideias, assim, que a gente sabia que não iam prosperar. E ideias, que na época, acabaram atrasando a estruturação da proteção, no sentido de que o ICMBio não poderia ser repressivo, que o que dá certo é conversa, que dá certo é Educação ambiental... Sim, dá certo para algumas coisas, para outras não. Então, estava muito em pauta na época, de forma que a gente conseguiu alguns avanços, mas não foram muitos. E um dos avanços foi a IN 06 que a gente conseguiu fazer com a ajuda da procuradoria (Informante 2, 2022).

Conta ainda que, na época da divisão, poucos foram os fiscais que ficaram no ICMBio, pois a maioria dos fiscais do IBAMA era lotada em divisões que não eram intimamente ligadas às Unidades de Conservação. Assim, entre os trabalhos, o comitê

estava estruturando a fiscalização, a questão das normativas, capacitando servidores a toque de caixa e ao mesmo tempo a gente estava vendo como estavam as coisas no IBAMA... Porque até ali a gente ainda dependia do IBAMA, né, usava o auto de infração deles. (...) tínhamos que migrar tudo para os documentos do ICMBio. Então eu participei da elaboração do modelo do Auto de infração e tals.

Neste contexto, em 2008, a Coordenação Geral de Proteção do ICMBio foi criada, inicialmente sem a parte de prevenção e combate a incêndios (Informante 1, 2022). Porém, a coordenação só aparece na estrutura organizacional formalmente quando é publicado o segundo Decreto Regimental, já em 2011.

Paralelamente, o Decreto que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais passava por uma revisão (que foi publicada em 22 de julho de 2008). Segundo a Informante 1,

a gente participou ativamente da parte de Unidades de Conservação. Então, assim, a gente estava meio formalizado já, trabalhando com isso. (...) O Decreto novo nasceu para agilizar o julgamento dos autos, porque a procuradoria do IBAMA estava muito preocupada com isso (...). E melhorou muito, porque antes tinha o CONAMA como última instância de Julgamento, então não julgava nada, né.

Já, segundo a Informante 2, a alteração do decreto trouxe uma mudança muito drástica para os julgamentos, pois, até então, quem instruía o processo para julgamento era a Procuradoria Federal Especializada, que emitia parecer jurídico vinculante para subsidiar a autoridade julgadora. Com a alteração, os processos sancionadores seriam remetidos à procuradoria somente na existência de dúvida jurídica ou necessidade de saneamento.

E isso fez com que servidores que não são profissionais do direito, tipo, 95% não são da área do direito, tenham que fazer uma análise totalmente ligada às questões de direito, sem o mínimo de preparo pra isso. Aí isso deu problema no IBAMA, aumentou ainda mais o passivo, tinha o mesmo problema no ICMBio, as pessoas não conheciam... E aí fez com que a solução que a gente encontrou lá atrás foi criar modelos. (...) Fazíamos reuniões quinzenais, discutia modelo, discutia julgamento, discutia forma de simplificar. Porque, na verdade, para que sejam feitos por esse público, os julgamentos têm que ser simplificados, tem que criar modelos. E esse acho que foi o maior problema no início. As pessoas queriam julgar e ninguém lembrava de perguntar se entendia de direito, de leis. (...)

De acordo com a informante 3, os trabalhos iniciais da CGPRO, que era composta por uma equipe mínima, foram totalmente voltados à fiscalização: criar e distribuir os formulários controlados (auto de infração, controle de bens apreendidos, entre outros), planejar e executar operações de fiscalização e apoiar os planejamentos das fiscalizações das Unidades de Conservação, cuja logística e recursos financeiros eram todos geridos pela coordenação, elaborar normativas e formar novos fiscais.

Ainda em 2008 foi realizada a primeira capacitação em fiscalização do ICMBio, visto a carência de fiscais no corpo técnico que formou o órgão. Entre 2008 e 2009 foi elaborada a primeira instrução normativa que regulamentava o processo e os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente no âmbito do ICMBio:

Foi um processo muito democrático. (...) Nessa época começaram a ser distribuídos os formulários do ICMBio e a gente orientava a aguardar a publicação da IN. (...) A gente terminou o texto lá pelo meio do ano, aí foi para a PFE, demorou bastante, aí foi para a Presidência e demorou também. Mas não tinha questionamento, tudo que a área técnica, com aval da PFE propôs, passou. Não sei porque demorou tanto. Então foi mais ou menos nesse período que a gente terminou. E a operação da FLONA Bom Futuro já estava em andamento quando a gente terminou. E a gente pedia pra esperar que ia dar pra usar os autos do ICMBio. (...) era uma operação emblemática, muito grande, tinha uma decisão judicial, já tinha tido uma operação frustrada do IBAMA antes da criação do ICMBio, então foi uma decisão mesmo da CGPRO lavrar o primeiro auto lá (Informante 3, 2023).

Em termos de gestão da informação, uma medida tomada pela sede, já na gestão CGPRO 2011-2014, foi iniciar a coleta dos dados dos autos de infração, a partir da via azul.

O auto de infração tinha 4 vias e uma delas ia para para a sede, que era a via de controle. E a gente começou a trabalhar a transcrição das ocorrências do auto de infração. Tentamos separar por unidade, mas aí vimos que haviam muitos erros. (...) teve a ideia de dar retorno para as unidades sobre os erros que a gente tinha mapeado nos formulários. Então a gente lia todas as vias azuis e elaborava um memorando apontando o que tinha saído de errado e explicando o procedimento correto. (...) Algumas unidades recebiam isso muito bem, algumas não davam respostas, outros agradeciam e outros acabavam assim bem chateados, porque estavam recebendo ali uma informação sobre o que tinham feito de errado (...) Depois os erros diminuíram, mas principalmente a quantidade começou a nos sobrecarregar e não conseguimos continuar com esses feedbacks (Informante 3, 2023).

Esta tarefa de registro dos dados dos autos de infração lavrados a partir de 2014 passou a ser realizada pela DMIF - Divisão de Monitoramento de Informações Ambientais, atual DGEO - Divisão de Informações Geoespaciais e Monitoramento, vinculada à CGPRO, cuja atuação fora detalhada em capítulo anterior.

De forma geral, pode-se verificar que nos primeiros 4-5 anos, a Coordenação Geral de Proteção esteve voltada para a estruturação da fiscalização ambiental. Nos primeiros anos, já com a fiscalização em andamento, passou-se a discutir a definição para competência do julgamento dos autos de infração.

Aí quando a gente fez a primeira IN de 2009, a gente discutiu muito com o Procurador Chefe como fazer esse julgamento dos autos. Tinha um grupo que defendia que o julgamento da 1ª Instância fosse feito pelo chefe da unidade e o julgamento em segunda instância fosse feito na Coordenação Regional. Esse grupo era muito forte na Procuradoria do ICMBio. Aí tinha colegas que tinham uma experiência muito maior em unidade de conservação e achavam que o chefe ia ficar sob muita pressão. E aí nós conseguimos convencer os caras a colocar a primeira

instância na Coordenação Regional e a segunda instância em Brasília. Só que ainda tinha um problema no julgamento que era a questão do apoio jurídico, porque não tinha apoio jurídico em todas as regionais nessa época. A maioria das regionais não tinha PFE, a procuradoria veio depois (Informante 1, 2023).

Visão Sintética da Seção 4.1.

Esta seção aborda a criação e os primeiros anos de funcionamento do ICMBio, ressaltando a transição do antigo modelo (IBAMA) e a percepção dos gestores de Unidades de Conservação da região amazônica ocidental. Destaca a complexidade da divisão de competências entre os dois órgãos e as dificuldades iniciais, incluindo questões como a estruturação da fiscalização, a necessidade de coordenação e reorganização de cargos, e desafios relacionados à gestão de recursos e julgamento de infrações ambientais.

4.2. Coordenação Regional: uma nova instância?

Junto da criação do ICMBio através da Medida Provisória nº 366, foi publicado o Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007, que aprovou a primeira Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos do Instituto, e que previa a existência de Coordenações Regionais para “executar as atividades finalísticas no âmbito de sua jurisdição”.

De acordo com Ferreira (2012, p. 103),

Quanto às UCs, se propôs a não existência de estruturas intermediárias hierárquicas entre a base e a cúpula, uma vez que este modelo já havia sido adotado em períodos anteriores e não obteve resultados satisfatórios.

Assim, no mesmo ano de criação do ICMBio, 2007, foi contratado o Instituto Publix, uma empresa de consultoria, para elaboração de proposta de modelagem institucional. O produto da proposta foi entregue em dezembro de 2008. O estudo sugeria que deveriam ser definidos grupos de processos, que demandariam uma coordenação central e alguma regulamentação técnica, e, devido à grande quantidade e dispersão territorial das UCS, seria necessária alguma outra solução de coordenação diferenciada para elas (Ferreira, 2012).

A proposta da consultoria consistia na criação de núcleos regionais que seriam redes de UCs, formando instâncias colegiadas regionais, compostas pelos próprios dirigentes das UCs, sem caráter unicamente deliberativo, com o objetivo de conduzir a integração e “animação” entre as UCs e facilitar o diálogo com as coordenações dos processos na administração central; e que cada núcleo teria o papel de agregador de resultados e trabalharia diretamente com UCs vinculadas, instâncias colegiadas e processos de trabalho, com o propósito de pactuar, monitorar e avaliar seus desempenhos (Publix, 2008) (Ferreira, 2012).

(...) teve uma primeira proposta de funcionamento do ICMBio que ainda não tinha a proteção, era com a estrutura do decreto. E a gente começou a reclamar que precisava de uma instância intermediária, as unidades não poderiam ficar recortadas em Brasília, não podia ser direto... Porque as unidades eram vinculadas tecnicamente à sede e administrativamente às superintendências. E eles queriam quebrar isso, né? Queriam uma administração centralizada para onde as unidades pudessem demandar e ter as diretorias de apoio técnico e direto com as unidades, sem estruturas intermediárias, pra evitar ocupação política, fazer uma hierarquia mais horizontalizada... Até tem seu fundamento, mas para o tamanho do Brasil não dá (Informante 5, 2022).

Ainda quanto ao impacto da divisão do IBAMA, o autor conclui que a criação do ICMBio ocasionou o ápice da desestruturação do primeiro, pois dividiu “o que já era pouco”, esvaziando o órgão e que

A criação do ICMBIO não foi nem de longe feita de forma pacífica, ao contrário, contou com grandes conflitos entre servidores da área ambiental e o MMA, bem como greve nacional, e inclusive ação do STF. Como o ICMBIO foi criado por medida provisória convertida na Lei 11.516/2007, no mesmo ano a ASIBAMA entrou com ação questionando a MP 366. Cinco anos depois a matéria foi votada pelo STF que decidiu por sete votos a dois que a criação do ICMBIO tinha sido ilegal, pois segundo o relator a MP não foi apreciada pela comissão mista de deputados e senadores como manda a Constituição. A decisão foi que o governo deveria reeditar a MP num prazo de dois anos, caso contrário, o ICMBIO seria extinto. No dia seguinte, após forte pressão do governo, o STF voltou atrás em sua decisão, afirmando que, apesar da ilegalidade da Lei de criação, o ICMBIO não seria extinto, justificando que a decisão havia aberto precedente para questionamento judicial de todas as MPs anteriormente convertidas em Lei de maneira inconstitucional (Ferreira, 2012, p. 143).

Os efeitos dessa espécie de “trauma” na cultura organizacional desses órgãos ambientais foram corroborados por vários informantes-chave, e afetou, fortemente, a estruturação das Coordenações Regionais, que vieram a se tornar as primeiras instâncias de julgamento de auto de infração a partir da publicação da IN nº 06 em dezembro de 2009:

Porque nós esperávamos há muitos anos, em muitos encontros, pensávamos que podia ser o IBUC, e tantos outros órgãos que poderiam ser criados, um instituto brasileiro... Mas, daí foi criado dessa forma, o ICMBio foi criado da noite para o dia, uma coisa tão esperada pra quem já estava na gestão de UCs e assim, tudo muito assustador (Informante 4, 2023).

Quando criou a gente foi bastante resistente porque a gente não estava entendendo como estava sendo pensado, como que estava acontecendo, né? Não conversaram com a gente... De repente, no dia seguinte a gente já foi removido, como eu tinha cargo de chefia no dia seguinte já estava no Diário Oficial da União como ICMBio e depois quem estava em unidade de conservação já foi compulsoriamente removido. A gente levou um susto (Informante 5, 2022).

Os caras da direção nessa época, (...) tinham um sentimento muito negativo com relação às superintendências do IBAMA nos estados. Então, não queriam, de jeito nenhum, replicar o modelo de superintendências estaduais. Houve várias discussões que eu participei, inclusive de pensar em não ter regional nenhuma, tocar direto

unidade-sede. Aí ganhou uma visão de que não dava para fazer isso. Que teria que ter uma estrutura intermediária para dar um apoio mais próximo das unidades (Informante 1, 2022).

E aí veio 2007, que foi um ano que começou e não terminou, parece. Com a questão da criação do ICMBio...A gente passou por uma greve forte lá no IBAMA em Brasília, houve uma comoção geral, barricada na frente do IBAMA, o olho do furacão. Enfim, foi uma coisa muito inesperada, porque foi da noite para o dia. Mas, criaram o Chico Mendes e a gente começou a se ajeitar. O ano de 2007 foi um ano de ajeitar (...). E ainda teve mais um ano, 2008, já se estruturando o Chico Mendes, dividindo, definindo o que seria feito de cada área que tinha no IBAMA, agora dentro do ICMBio, e ficaram várias pendências, né. Dividiram a criança, mas deixaram partes lá, um braço de um lado, a perna do outro, e a gente tinha uma ligação ainda, um cordão umbilical com várias áreas, dentre elas a própria fiscalização. E aí foi se começando a estruturar o desenho das coordenações regionais, porque não tem a menor possibilidade de ter uma superintendência por estado, e como é que vamos fazer... (...) E aí, no início de 2009 que as coordenações começaram a ser implementadas. Então levou um ano mais ou menos para se ter uma estrutura precária de como funcionar (...) Imagina que para quem estava ali em Brasília, na sede, o impacto de uma mudança administrativa drástica dessas já pegou muita gente de surpresa, para quem tá na ponta é pior ainda, porque não tem informação... (Informante 6, 2023).

A gente teve uma mágoa muito grande com o IBAMA. Tudo o que se fazia no IBAMA a gente tinha que fazer diferente (...) E aconteceu isso, ninguém mais queria superintendência, todos eram contrários a qualquer nível de decisão nas CRs, que era uma característica das superintendências e, também, era contrário a qualquer tipo de gestão de recurso, também característica de superintendências. Então se puxou as tomadas de decisão do ponto de vista técnico e toda parte de gestão de recursos para Brasília. Até aí tudo bem. Só que quando os caras viram que com julgamento de auto e autorização para licenciamento isso não ia rolar, aí devolveram pra baixo. Mas, na verdade eles criaram as CRs totalmente sem estrutura. Era pra ser um leva e traz, um animador de torcida, quando mandaram essas atribuições não foi com estrutura (...) (Informante 2, 2022).

Neste contexto, no ano de 2008, após a decisão pela criação das regionais e definição da área de abrangência a partir do estudo da Publix (Informante 1, 2022), a direção selecionou alguns nomes para serem os primeiros coordenadores, com quem foi discutida a estrutura proposta, bem como realizado entrevistas:

chamaram pessoas para discutir essas regionais, a princípio iam ser 13, daí ficou 11. E tinham regionais que tinha mais de um candidato e nessa oficina eles iam escolher os titulares. (...) Enfim, selecionaram alguns colegas para discutir um pouco se era ou não era viável e meio fazer uma entrevista ali, o que é que a gente pensa, quem a gente é, como é que a gente é, tipo assim, fizeram uma banca mesmo, os 4 diretores e chefia de gabinete (...). Nessa mesma reunião e depois que todo mundo tinha sido entrevistado e eles estavam decidindo, foram apresentadas duas normas que eles estavam trabalhando e que precisariam dos regionais: a história da ALA [autorização para licenciamento ambiental] e do julgamento de autos de infração. E aí também se discutiu uma equipe mínima, que então seriam 3 pessoas por processo seletivo inicialmente, que teve um chamamento depois. (...) (Informante 5, 2022).

Assim, no início de 2009, foi realizado um concurso de remoção de servidores com três vagas para cada Coordenação Regional, e, em termos de cargos, havia um cargo de confiança (DAS 101.3) para o Coordenador Regional e outro que ficou vinculado à PFE.

Em termos de estrutura física, pôde-se observar diferentes situações, na região norte foi articulado pela CR de Manaus um contrato com o SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia, ligado ao Ministério da Defesa), que acabou se estendendo para a CR de Belém e Porto Velho, o que demandou tempo e energia significativos (Informante 5, 2022), enquanto as outras, majoritariamente, foram implantadas junto às estruturas de Unidades de Conservação.

Diante deste relato é possível entender que a implementação das regionais, ao mesmo tempo em que foram fruto de um processo reflexivo, com suporte de consultoria externa, participativo entre os tomadores de decisão e futuros ocupantes dos cargos nas CRs, não foi acompanhado de uma estruturação padronizada e suficientemente comunicada internamente.

E uma coisa que eu vejo dos colegas que ficaram na CRs, é que eles perceberam a importância das atribuições porque as unidades começaram a abrir processos, mas não sabiam o que fazer, era meio um caos, ia pra CGPRO, ia pras CRs, que também estavam perdidas... Então, assim, foi um começo bem tumultuado, eu lembro. Até eu sair não teve julgamento, acumulou processo. Não sei se era feito na sede em Brasília, porque isso realmente nem falaram. Quando saiu a IN é que começou a se discutir como que seria feito, como que vai, como que julga, porque enquanto eu estava lá mal sabíamos como assinar folha de ponto, se tinha que assinar... (...)

(...) não se entendia o que faziam nas CRs, a galera ralando e os bonitos nas capitais... Pra quê essas estruturas? E se falava em ‘animadores de processos’, o que isso queria dizer? Porque ninguém sabia direito... e hoje cada vez fica mais claro que era por conta de fluxo de processo administrativo, não porque as unidades clamaram, e ao mesmo tempo, não queriam replicar a estrutura das superintendências, de ter administrativo, procuradoria e não queriam que fôssemos chefias das UCs, porque o objetivo era ter um canal livre das UCs com a sede... só que no fim ficou uma coisa frankenstein. Daí, é normal reclamar: vocês não são meus chefes, tudo que reclamo vocês não podem resolver, não me dão dinheiro, qual é? (...) (Informante 5, 2022).



Em 2010 foi contratada nova consultoria, o Núcleo para a Excelência em Unidades de Conservação (NEXUCs), que deu continuidade à modelagem organizacional, tendo estabelecido sistema de indicadores e metas a fim de estabelecer novo fluxo de

monitoramento do planejamento estratégico do órgão. A estrutura trabalhada com esta consultoria foi contemplada no Decreto Regimental nº 7.515, de 8 de julho de 2011, no qual as competências das Coordenações Regionais ficaram mais claras:

Art. 16. Às Coordenações Regionais compete:

- I - executar atividades administrativas e técnico-finalísticas em sua área geográfica de abrangência;
- II - articular, integrar e coordenar as ações desenvolvidas nas Unidades de Conservação federais e, quando autorizadas pela Direção, nas demais unidades descentralizadas; e
- III - apoiar o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas, projetos e ações técnicas de competência do Instituto Chico Mendes.

A pesquisa de Ferreira (2012), no que se refere à percepção dos gestores, relativamente ao papel da Coordenação Regional não abordou a questão do julgamento de autos de infração, tendo sido destacado o papel político, de coordenação e interlocução com outros órgãos e entidades.

Tendo em vista que o ICMBio não possuía regimento interno e que os decretos regimentais eram muito genéricos, ao longo dos anos foram sendo definidas as atividades sob responsabilidade das Coordenações Regionais, especialmente via normas infralegais.

Segundo Iwamoto (2018, p. 40), a CR

possui importantes atribuições administrativas, especialmente àquelas ligadas ao julgamento dos autos de infração, processos de autorização para licenciamento ambiental e, ainda, atribuições técnicas, como apoio nas atividades de planejamento, implementação dos conselhos gestores, comercialização de produtos florestais, estabelecimento de instrumentos de parceria com outras instituições e gestão de conflitos socioambientais.

A informante 12 (2023) expressou particularmente esta questão referente ao julgamento de autos de infração, em termos práticos:

E alguns processos foram colocados basicamente por normas internas, uma delas foi a IN 06 que colocou a coordenação regional como a instância julgadora em primeira instância. Qual foi o problema disso? Em primeiro lugar era um processo novo dentro da instituição, pois toda a parte do processo sancionador teve que ser reestruturada, porque isso tudo ficou no IBAMA. Então foi demorado, trabalhoso, teve uma participação muito efetiva da procuradoria e de alguns servidores (...). Para poder estruturar minimamente o processo sancionador, que é um processo complexo, robusto... (...) E a parte mais complexa do processo sancionador foi justamente para a instância que estava menos estruturada dentro do Instituto. No início só tinham 2 ou 3 servidores nas CRs. E é complexa porque é uma fase que não é só julgamento, é instrução para o julgamento, que é muito trabalhoso, requer uma série de cuidados, prazos, está lidando com um processo que envolve direito de ampla defesa, numa estrutura que existe basicamente só no papel.

Diante desta realidade, cada Coordenação passou a buscar servidores de diversas formas para fazer frente à crescente demanda que se apresentava. Algumas, atraíam servidores tão somente por serem mais bem localizadas geograficamente, enquanto outras

permaneceram com déficit permanente de servidores - especialmente no norte do Brasil. No entanto, em nenhum momento foi realizado concurso interno de remoção específico para adequar setores à demanda processual, como seria necessário para estruturar o julgamento de autos de infração em 1ª instância.

Em 2018, por meio da Portaria ICMBio nº 1.162 de 27 de dezembro de 2018, finalmente foi publicado o primeiro regimento interno do ICMBio, conferindo uma ampla gama de atribuições às Coordenações Regionais¹⁵, desde execução de atividades mais gerais administrativas e técnico-finalísticas, de gestão de pessoas e planejamento e avaliação das ações de gestão das UCs, até atribuições mais específicas como o julgamento em primeira instância de processos de autos de infração, autorizações para licenciamento ambiental e etapas de trabalho relativas gestão socioambiental e regularização fundiária.

Como adiantado anteriormente pelo Informante 2, a Instrução Normativa do ICMBio nº 06/2009, que dispunha sobre o processo e os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, foi onde primeiro se definiu, em seu artigo 6º, que competia ao Coordenador Regional “julgar e homologar os autos de infração em primeira instância, mantendo ou cancelando as medidas administrativas cautelares aplicadas”, podendo, ainda, o Coordenador delegar tal atribuição à comissão formalmente criada.

Após 10 anos de vigência, esta normativa foi revogada pela Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 02, de 29 de janeiro de 2020 (INC nº 02/2020), já no governo Bolsonaro, porém, a competência para julgamentos dos autos de infração em 1ª Instância, no ICMBio, permaneceu com o Coordenador Regional, atualmente, Gerente Regional.

Em fevereiro de 2020, já no governo Bolsonaro, foi publicado novo Decreto (Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020), a partir do qual foram extintas 6 das 11 Coordenações Regionais, mantendo 5 (cinco) Gerências Regionais (uma por região geográfica), o que mudou consideravelmente a abrangência relativa aos julgamentos de autos de infração, em todas as regiões, exceto no Sul, que manteve 41 UCs vinculadas.

Em consonância com a nova estrutura por região geográfica, em 20 de setembro de 2021 é publicado novo regimento interno (Portaria ICMBio nº 582/2021), sem muitas novidades. A grande mudança se deu em relação à incorporação do papel de ordenador de despesas ao Gerente Regional e, conseqüentemente, às tarefas vinculadas à essa nova função.

¹⁵ Anexo III

Além disso, atribuições que consistiam em “apoios” passaram a ter conotações mais decisivas, como “conduzir”, “gerenciar”, “estabelecer”. Todavia, em relação ao julgamento em 1ª instância a competência permanece igual.

Aparente e ironicamente, todo o esforço e expectativa quanto às regionais à época da criação do ICMBio para distanciá-las da configuração das superintendências, 15 anos depois parece ter entrado numa tendência de reversão.

Visão sintética da Seção 4.2

A seção aborda a criação e evolução do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e suas Coordenações Regionais (CRs), destacando o contexto inicial de implementação, os desafios enfrentados e as mudanças ocorridas ao longo dos anos. A formação do ICMBio em 2007 resultou de uma Medida Provisória que dividiu o IBAMA, enfrentando resistência e desafios legais. Inicialmente, a proposta de criação de núcleos regionais pelo Instituto Publix em 2008 visava criar instâncias colegiadas para coordenar as Unidades de Conservação (UCs) em diferentes regiões.

No entanto, a implementação das Coordenações Regionais enfrentou dificuldades estruturais e de comunicação interna, levando a uma falta de padronização e clareza em suas funções. A falta de preparação adequada levou a uma situação em que as CRs estavam sobrecarregadas e mal equipadas para suas responsabilidades, como o julgamento de infrações ambientais.

Ao longo dos anos, várias mudanças regulatórias foram feitas para definir as responsabilidades das CRs, culminando na publicação do primeiro Regimento Interno do ICMBio em 2018, que ampliou as atribuições das CRs, mantendo o julgamento de processos de infração. No entanto, a estrutura das CRs enfrentou mais mudanças com o tempo, incluindo a redução do número de regiões geográficas e a modificação das funções dos gerentes regionais.

Todo o processo descrito a partir da visão dos informantes revela uma evolução complexa e desafiadora, chamando atenção para a necessidade de uma abordagem mais consistente e integrada para a implementação de mudanças organizacionais significativas como estas.

4.3. O julgamento de autos de infração no ICMBio

No contexto da criação do ICMBio, quanto ao julgamento dos autos de infração, havia a crença que demoraria um tempo para esse momento chegar:

(...) a gente sabia qual era o problema do IBAMA, todo mundo conhecia, se a gente deixasse desandar, o tamanho do problema que iria acontecer. E ao mesmo tempo, no resto do ICMBio ninguém tava nem aí, ninguém acreditava que ia acumular, eles sequer tinham noção do volume de autos de infração, achavam que ia ser pequeno. Tanto é que, no início, jamais houve alguma organização top down do julgamento de auto de infração. Em Brasília, ninguém se preocupou com julgamento de auto de infração e nessa época, nem nas Gerências, que na época eram as Coordenações Regionais, também não se preocupavam com isso, achavam que não ia dar nada, deixa ali que uma hora julga. E eles viam o IBAMA, que tinha sei lá, 20 mil autos parados, achavam que nós nunca íamos chegar nisso... (Informante 2, 2022).

O julgamento demorou pra começar. Teve muita discussão com as coordenações regionais de como fazer (Informante 1, 2022).

Ficamos de 2009 a praticamente 2011 sem julgar nenhum um auto, foi coisa residual... às vezes 10, 20, 30 por ano. Porque você não tinha o processo estruturado, só que as multas estavam acontecendo e o prazo prescricional também estava rolando... (Informante 12, 2023).

A gente nem tinha estruturado o julgamento em 2ª instância, porque estava começando a lavar os primeiros autos ainda. E a gente achava que ia demorar muuuuito tempo, assim, pelo histórico do IBAMA, né, que sabíamos que o processo era muuuuito lento (Informante 3, 2023).

Como um reflexo da estruturação diversificada das Coordenações Regionais, e da citada ausência de foco no julgamento de autos de infração por parte da sede do ICMBio, a estruturação deste setor nas CRs seguiu a mesma toada. Cada regional, conforme a definição de prioridades de agenda, perfil dos gestores e a composição das equipes, desenvolveu o setor de instrução e julgamento de uma forma.

E, assim, o que aconteceu de falha para mim, que foi resolvido, parcialmente, só muito depois, é não termos regimento interno. E o fato de não ter regimento interno dificulta a padronização... Então, quando saía os decretos [regimentais] tinha muita discussão sobre as atribuições das CRs. Então era assim meio que um negócio sem dono, porque elas ficavam ligadas na presidência, mas quem tinha que discutir com elas eram as diretorias... Então parte dessa não uniformização de tratamento das coisas foi por causa de um problema mais estrutural que de orientação (Informante 1, 2022).

Então, a gente tem uma dificuldade porque a CGPRO não é hierarquicamente superior às GRs, onde ocorre o julgamento em 1ª instância. Sempre foi muito mais orientativo. Mas, em vários momentos a gente tentou trabalhar junto com a primeira instância (Informante 3, 2023).

E eu falava: a gente não tem experiência, a gente não sabe como é que é. E eu fazia essa demanda tanto para o gabinete quanto pra CGPRO: olha eu preciso de alguém que passe a mínima capacitação, que nos oriente, nos dê comando. Quais são as diretrizes, quais são os procedimentos que a gente deve adotar, alguma normativa que

possam passar, um checklist... E a resposta era: não, não tem, cada CR tem um... E nada estava registrado, porque tudo na base da confiança (Informante 9, 2023).

Como padrão, é possível observar o mútuo apoio entre as CRs, visto que se tratava de uma tarefa nova para a maior parte dos servidores.

A primeira dificuldade é que demorou dois anos pra botarem um procurador. (...) Depois quando cheguei levou mais de ano pra colocarem dois procuradores. Se não me engano, um deles trabalhava para outra CR. Quando eles chegaram lá, a CR11 já tinha elaborado um modelo de parecer instrutório. (...) Era o único que a gente tinha referência pra usar. Então quando os procuradores chegaram, a gente começou a usar esse formulário que era da outra CR (Informante 8, 2022).

O ICMBio nunca teve um locus de definição de estratégias e normas para o processo sancionador ambiental. Então eram as CRs se ajudando entre elas mesmo. E só vinha cobrança. E nem vinha da Presidência, vinha da Procuradoria. A procuradoria que ficava preocupada com a questão das prescrições, do passivo, e de vez em quando soltava uns documentos cobrando a gente. (...) Na CR é caos. O julgamento é o menor dos problemas. Problema é instruir os processos, vai e volta de processo em contradita, fazer e gerenciar notificações, aguardar prazos, gerenciar isso é uma loucura. É a gestão, não que seja complexa, ela é demorada, tem muitos passos, tem um rito, e se você não cumprir esse rito, gera vícios, o processo falha. (...) Agora, colocar a 1ª instância nas CRs, daquele jeito, foi um erro crasso. O estrago só não foi pior porque havia o engajamento dos servidores que assumiram as regionais, que formaram um cordão de apoio mútuo e que frequentemente discutiam não só a questão do julgamento, mas do próprio papel da CR e estruturação. (...) veja o absurdo: era uma autogestão. Isso não faz sentido nenhum dentro de uma autarquia (Informante 12, 2023).

Conforme as Informantes 1 e 2, o parecer instrutório do ICMBio foi elaborado pela equipe de apoio da CGPRO a partir de um documento do IBAMA, com o objetivo de viabilizar que o processo chegasse para julgamento na coordenação regional com uma instrução mais completa, visto que no IBAMA era comum encontrar processos apenas “capa e auto” (Informante 1, 2022). Contudo, não existia orientação formal entre a sede e as CRs, de forma que os modelos e modos de fazer circulavam, via de regra, entre as próprias coordenações regionais.

E a relação com a sede era assim, né:

“tem que julgar! tem que julgar senão vai prescrever! cuidado com a prescrição!”

“Ah, mas como é que prescreve?”

“Ah, não sabemos...” Uma hora é assim, outra hora é assado...

Como é que julga isso? Como é que julga aquilo? Como é que inscreve na dívida? Então assim, não tinha um roteiro, uma orientação clara de como fazer. A gente não sabia como fazer, a gente teve que adivinhar, passo a passo, ia trocando com os colegas das outras CRs... (Informante 7, 2023).

Acontece que as pessoas começaram a ver que nossa CR estava conseguindo manter o julgamento sem um grande passivo, poucos retornos negativos - sempre tem, mas era pouco. Todo mundo viu que ninguém estava indo preso, mesmo que errasse, enfim, as outras CRs começaram a querer ver como era feito ali. Então, de forma não institucional, a partir da vontade de algumas CRs, nos convidavam pra ir participar de mutirão, por exemplo, tipo, daí vocês dividem um pouco do que vocês sabem e a gente vai tentando implementar... E os nossos modelos seguiram pelo Brasil, e a

gente já sabia que tinha coisas a melhorar, estava ainda muito complexo, mas acabaram usando os nossos modelos nas outras CRs (Informante 11, 2023).

Como já ocorria no IBAMA, a procuradoria federal especializada demonstrava preocupação com o processo sancionador, e, segundo o Informante 8 (2022), um dos procuradores-chefe buscou mapear passivo, chamar atenção para a instrução nos processos de autos de infração e começou a provocar e recepcionar as angústias dos CRs.

Este mesmo PFE-Chefe teria sido o responsável pela organização de uma oficina, em 2013, para treinamento dos CRs e pontos focais para a instrução e julgamento de autos de infração. Até o final de 2022, esta oficina e um encontro em 2009 são os únicos registros de capacitação no tema, que de alguma forma, era absorvido nos cursos de fiscalização ambiental (Informante 1, 2022).

Em 2009 acho, teve uma oficina que disseram que ia ser de autos de infração, pediram um ponto focal de cada CR, então fui eu e o CR e daí ali deu pra ter um panorama geral de que ninguém sabia o que estava fazendo, né... A procuradoria tentou colocar uns temas, ah, o que é prescrição, o que é isso, o que é aquilo, mas não gerou frutos. Não consegui ir para frente. Levantou o problema, o que foi ótimo: que todas as CRs já estavam com milhões de processos e ninguém sabia o que fazer, mas, de fato, o instituto não comprou essa briga como prioritária. Continuamos no amadorismo. (...) Então em 2012, (...) foi feita uma oficina que realmente levantou todos os gargalos, todas as dificuldades. Tentamos pensar em modelos mesmo, a procuradoria estava em peso e aquele encontro diagnosticou bem o problema, mas também não resolveu. Ficou mais do mesmo. (...) E cada CR com uma realidade completamente diferente, tinha umas que tinham uma pessoa trabalhando com isso, em outras duas pessoas e nenhuma foi capacitada de fato até hoje para esse trabalho. (Informante 11, 2023).

Diante da ausência de uma estrutura dedicada ao julgamento de autos de infração, de padronização do processo e supervisão a partir da sede, visivelmente a regionalização foi se consolidando com mais força e impactando na gestão do processo sancionador no ICMBio. O termo “regionalização” neste trabalho expressa desde as diferenças de estrutura física, de recursos humanos, de recorte geográfico das Unidades de Conservação em cada regional e consequentes especificidades de pressão e prioridades de agendas, bem como do perfil de servidores que apoiaram a criação e estruturação inicial do julgamento em 1ª instância.

Não havia uma cobrança, uma pressão para a gente desengatar o gargalo do julgamento, sabe? Não era tido como prioridade no universo da CR desenrolar isso. Até porque tinha CRs com muito mais evidência que esse era um processo crítico, que a gente mais ou menos ia a reboque. (..) Como não era considerado prioridade, a gente tinha outras frentes, os conselhos, principalmente essa questão de formação dos núcleos (...) Tinha mais uma pegada de organização gerencial do que desse processo especificamente. Não que a gente ficava com a faca no pescoço e não dava conta. Na minha leitura, a gente estava mais numa agenda positiva e a gente não era cobrado para resolver isso (Informante 8, 2022).

(...) a Coordenação estava responsável não só pela análise e julgamento dos autos, mas também pelo apoio à gestão de 35 Unidades de Conservação situadas em pleno

Arco do Desmatamento na Amazônia, e, pra isso, contava com apenas sete servidores e três estagiárias (...). E a primeira coisa que a gente fez quando eu cheguei, quando eu percebi a enxurrada de processos físicos chegando - e a gente tinha mais de 1000 processos numa sala tudo desorganizado - foi começar a organizar mesmo. Olha, vamos separar uma prateleira por ano, por etapa de Julgamento... Então a gente criou uma lógica de organização de processo físico para a gente tentar não se perder em relação ao que tava chegando e o que estava, em tese, mais perto de prescrever. E aí aquela coisa, equipe pequena, (...) era pouca gente mesmo, uma enxurrada de demandas... Isso era uma das coisas mais difíceis, porque como a gente era ligado diretamente à presidência, a chefia de gabinete demandava da gente o tempo todo de tudo, além da demanda dos diretores, e as demandas das unidades (Informante 7, 2023).

E eu fiquei pensando como fazer. Falei: não posso fazer isso sozinha. Eu já vinha trabalhando nessa coisa de ser regional aqueles meses, só não sei te mensurar quanto tempo, tendo em vista a questão da organização, de como nós fomos crescendo. Eu iniciei com 34 ucs federais, que era minha jurisdição à época. Porque depois foi ampliada e hoje ampliou ainda mais. Mas, nós começamos com 34. Imagine eu naquela salinha cuidando dessa gama, com outro tanto de colegas afoitos, nas pontas, nos lugares, querendo informações, direção, procedimentos... (...) E nisso de conhecer esses colegas das UCs comecei a identificar, observar alguns colegas e esses colegas, na maioria das vezes eram os chefes, que também não tinham equipes... eram “equipes”, como muitos dizem. (...) Nós estabelecemos o colegiado, esse colegiado se tornou uma referência, por conta das habilidades e colegas, a maioria eram analistas ambientais chefes de UC, eles se desdobravam, gerenciar uma UC e também participar de um colegiado (Informante 4, 2022).

Na época, tudo isso foi muito descentralizado. Talvez se tivessem criado uma visão, um protocolo, um checklist criado na sede, talvez a discrepância entre as regionais não fosse tão grande. Eu acho que o fato desse início ter sido menos ruim na CR, o fato de ter essa equipe com expertise, também fez a sede entender que aqui estavam trabalhando bem, então vamos atender quem tá com problema. No início foi mesmo uma coisa de cada regional tentar resolver o seu problema (Informante 6, 2023).

Primeiro, eu tenho a região mais pressionada pelo ICMBio pelo desmatamento, eu tinha operações de fiscalização ocorrendo o tempo todo, mesmo que por alguns momentos enxugando gelo, era uma agenda que eu não poderia ter deixado de lado. Não era uma questão de escolha, era obrigação. Tive que organizar a CR pra tentar sanar esse problema, mesmo sabendo de todas as dificuldades. Enquanto outras CRs, pela capacidade intelectual e musculatura, em termos de pessoal, podia avançar até na qualidade, a gente estava adaptando modelos usados nessas regionais para dar conta da nossa demanda. E era o olhar do gestor. Quando você olha outros CRs que passaram no norte, eles não tinham esse olhar, priorizavam ou era dado prioridade a outras agendas. Não é questão de crítica, é de visão. Então, se você tem uma Instituição que não me orienta e que não me cobra, nem me dá estrutura para que eu atenda essa agenda, então ela me dá escolhas de atendê-la ou não. Embora na época, a responsabilização estivesse clara na normativa, ela não era colocada para os regionais como imposto (...) (Informante 10, 2023).

(...) independente da vontade, não foi uma iniciativa da CR, na época. O CR simplesmente permitiu que a gente começasse o processo de julgamento. (...) E acho que até hoje, na verdade, esse é o tom: onde tem servidores interessados em trabalhar com esse tema consegue-se dar essa reviravolta (Informante 2, 2023).

Matarazzo (2017), em sua tese sobre a gestão de Unidades de Conservação, identificou duas características que compõem os modos de existência das UCs: a personalização e a personificação. A primeira expõe que as práticas de gestão acompanham características peculiares de cada UC, ou seja, o grupo de servidores, o histórico do espaço protegido (conflitos, relações com outros atores sociais), as características biológicas e ecossistêmicas do território, a despeito da existência de regulamentações específicas e homogêneas determinadas pelo Instituto. Já, a personificação se evidencia quando a organização assume certas características das relações estabelecidas pelo grupo de servidores que a conduz, sendo reflexo de suas atribuições de sentido às práticas.

A personalização, neste trabalho foi, de certa forma, identificada como regionalização, tendo em vista a instância intermediária, mais ampla, onde o tema de pesquisa se desenrola. Já a personificação pôde ser verificada e reforçada sob nova ótica, agora no processo sancionador do ICMBio:

Quando a gente busca rememorar como era o processo lá atrás a gente vê que cada processo de julgamento, de cada unidade, vai mudando. Não necessariamente as normas, mas principalmente os entendimentos acabaram mudando ao longo do tempo. Uns evoluíram bem, outros pra atrapalhar. Lá nas primeiras capacitações com as regionais, o pouco envolvimento ou quase nenhum por parte de alguns coordenadores regionais, fez as equipes levarem a prática do julgamento conforme suas experiências profissionais. Então, o primeiro distanciamento do que se pensava que seria o julgamento de auto de infração ao que se acabou fazendo se devia ao que cada indivíduo, cada analista, cada técnico ao julgar um processo tinha na sua percepção. Como a distribuição não era por área de conhecimento, mas sim por demanda, a gente via de tudo acontecendo. Talvez as diferentes lideranças no processo de julgamento de auto, conforme o CR na época lá no início tinha mais afeto ao processo de fiscalização como um todo, ele conseguia dar um refinamento maior para o julgamento. E o contrário também acontecia. Por isso a disparidade entre o sul e o norte, por exemplo. No norte, agravado pela falta de pessoal, além da falta de capacitação (Informante 10, 2023).

Pensamos em modelo de Julgamento, modelos de decisões, pegamos muito do que o IBAMA já fazia, acrescentamos algumas coisas e começamos a incorporar no processo. E se formou um grupo de servidores voluntários, que decidiram que iam trabalhar com isso, né. (...) um colega do IBAMA chegou a fazer um sistema super simples para mim para eu ter algum controle desse processo, pois a gente não tinha controle de nada, nada... A gente tentou implementar esse sistema nas outras CRs, mas não vingou. E a gente começou a fazer no nosso (Informante 11, 2023).

Em resumo, acho que em todas as CRs era assim, tinha uma pessoa que juntava isso para organizar e para fazer análises que não necessariamente conversava com as demais, né. E aí partia muito do pensamento dessa pessoa, da visão que essa pessoa tinha sobre os procedimentos. Já tinha os PFEs, também, mas seguia a mesma lógica: a cada cabeça uma sentença... Não necessariamente eles convergiam em termos de entendimento. (...) E aí quando eu cheguei para construir uma nova coordenação, esta foi formada com partes de 4 CRs diferentes, com 4 procedimentos diferentes de julgamento (...) (Informante 9, 2023).

E na época as regionais não tinham essa prerrogativa, como é hoje nas gerências regionais, onde elas têm um papel constituído de chefia das unidades, um papel hierárquico para poder determinar que tais e tais pessoas iriam julgar. Então porque

houve CR que foi bem sucedida? Por causa das pessoas que estavam lá. Essa foi a diferença, eram pessoas que dominavam a agenda e tinham participado do processo sancionador desde o IBAMA e que resolveram se juntar, tocar para frente e assumiram a tarefa. Nas outras coordenações não era assim: a gente tinha que fazer um processo de convencimento para os servidores participarem do processo (Informante 12, 2023).

Na segunda instância, localizada na sede em Brasília, a precariedade da agenda do julgamento de autos de infração não era diferente:

Quando começaram a chegar esses processos para julgar a CGPRO funcionava ainda dessa forma totalmente desestruturada, e os processos começaram a ser amontoados. (...). Não tinha nem armário para guardar, eram amontoados no chão, pilhas de processos. E, em algum momento, a atribuição de fazer esse julgamento foi para a COFIS (...). Aí foi dividido para alguns analistas e alguns técnicos também. E esses servidores elaboravam minutas de julgamento e passava pelo CGPRO e do CGPRO ia para a presidência. E a gente já começou a perceber que a equipe era insuficiente, que a quantidade chegava e a nossa capacidade de dar vazão não era compatível. Até porque não tinha servidor com dedicação exclusiva. Era o pessoal da COFIS, que trabalhava com planejamento e execução de fiscalização, com orientação, dúvidas dos fiscais, mil coisas, a gente tinha muito questionamento de ministério público, justiça, sempre com prazo, urgência, e ainda tinha que trabalhar com julgamento de auto de infração. Então, quando a gente fazia, era quando dava tempo. (...) E funcionou dessa forma, sem dedicação exclusiva por muito tempo (Informante 3, 2022).

Visão Sintética da Seção 4.3

Conforme relatado pelos entrevistados, no contexto da criação do ICMBio, havia inicialmente, uma crença de que o processo de julgamento de autos de infração seria um problema menor e que não demandaria muita atenção. No entanto, a falta de estrutura e de diretrizes claras resultou em uma série de dificuldades no início do processo. A ausência de um protocolo padrão e de supervisão central contribuiu para a divergência de práticas entre as diferentes Coordenações Regionais (CRs), levando a uma gestão descentralizada e diversificada.



Por falta de orientação clara da sede e de modelos definidos, as CRs foram deixadas por conta própria para lidar com os processos de julgamento de infrações, o que resultou em abordagens diferentes e resultados variados. A falta de recursos humanos e a pressão por outras agendas também influenciaram a forma como o processo foi conduzido. No entanto, algumas CRs mais engajadas conseguiram desenvolver seus próprios métodos de trabalho e compartilhar conhecimento com outras regiões, resultando em certos avanços.

A falta de um sistema consistente de supervisão e orientação também se refletiu na segunda instância, onde os processos eram acumulados sem uma equipe dedicada ao julgamento. A incapacidade de lidar com a carga de trabalho resultou em atrasos e ineficiências na resolução dos processos. Em geral, a falta de estrutura compatível e procedimentos padronizados levou a uma abordagem fragmentada e desorganizada do processo de julgamento de autos de infração no ICMBio.

4.4.O enfrentamento dos desafios pelas Regionais

No processo SEI 02070.006640/2019-43, constam informações datadas de outubro/novembro de 2020 onde cada Gerência Regional conta o histórico do setor de julgamentos de autos de infração em 1ª instância.

A Gerência Regional 5 - Sul registra que a antiga CR9

iniciou seus trabalhos de julgamento no ano de 2009, com a participação de colegas lotados na própria CR e nas Unidades de Conservação de Florianópolis, sede da Gerência. Até o ano de 2018, as decisões de 1ª instância eram emitidas por um Colegiado de analistas ambientais, assinadas por pelo menos metade do número de membros do colegiado, criado a partir de Portaria de delegação do Presidente do ICMBio. Os diversos servidores (as) que passaram pelo Colegiado sempre contribuíram expressivamente para a proposição de procedimentos, padronização de documentos e melhoria contínua desse processo no Instituto como um todo. Como o setor foi estruturado já no princípio da criação da Coordenação e sempre contou com excelente equipe técnica, raramente a GR 5 enfrentou passivos significativos de julgamento.

Nota-se que a maior parte do tempo houve setor minimamente estruturado com servidores em dedicação exclusiva e com delegação de competência para julgar. A partir de 2019, com a alteração do governo federal, o colegiado de julgamento (CIJAI) foi desfeito, mas a instrução processual permaneceu com servidores dedicados, enquanto o julgamento tornou-se privativo do Coordenador/Gerente Regional.

Esta consolidação de procedimentos que ultrapassa a personalização, foi apontada pela Informante 9 (2023), ao se referir à inconstância de Chefias inerente ao serviço público, tendo em vista as mudanças de governo:

O que eu quero dizer é que todos esses movimentos políticos passariam despercebidos se a gente tivesse uma orientação clara, um procedimento consolidado. Não interessa quem entrasse, algumas coisas já estão na norma geral, mas a gente precisa de passo-a-passo mesmo. Primeiro você faz isso, depois aquilo, depois aquele outro... E essa construção, ela precisa ser bem ratificada, bem afirmada e sair dos muros de onde ela foi criada. Porque a gente tem uma falha de comunicação extremamente grande na instituição. Ainda que eu não esteja trabalhando com auto de infração, eu deveria ter acesso à informação, deveria ser disponibilizada e volta e meia dar publicidade: você sabe como funciona o processo de julgamento de auto de infração? Isso deveria ser claro para todos os servidores. Porque é um processo base,

né, material constitutivo do Instituto e a gente precisa saber onde encontrar essas informações.

Em seguida, a Gerência Regional 4 - Sudeste, composta pela CR 8 e CR11, esclarece que, enquanto a CR11, localizada em Minas Gerais, possuía uma equipe dedicada de três servidores que absorvia a demanda com relativa tranquilidade, a CR8, do Rio de Janeiro, apresentava uma situação bastante complexa, com cerca de 1585 processos pendentes de julgamento no final de 2019, atividades relacionadas ao julgamento paralisadas desde novembro de 2017, e um crescente número de prescrições. Para enfrentar o problema, os servidores da equipe regional de instrução, liderados por uma servidora a antiga CR8, realizaram uma oficina em dezembro de 2019,

durante a qual foi criado um ambiente SEI para concentrar os processos pendentes de julgamento e, também, foram definidos critérios para a distribuição de processos e estratégias para a redução do passivo, conforme resultados apresentados na Informação Sei nº 6410130. Considerando a iminência da prescrição intercorrente para muitos processos da CR8, inicialmente foi priorizada a análise daqueles que segundo o que constava na planilha de controle de processos de AI tinham risco de prescrever no ano de 2020. A partir do afastamento do risco iminente de prescrição, a equipe passou a priorizar os processos prescritos em 2019, devido à possibilidade de que algum deles pudesse ter tido alguma atualização não prevista na planilha de controle e, desta forma, ainda pudesse ter a prescrição interrompida. (...) É importante destacar que a equipe formada pela CR8 é temporária, criada com o objetivo de encerrar o passivo existente. A Gerência Regional 4 deve, portanto, medir esforços para aumentar a equipe permanente, hoje composta por apenas três servidores da Base Lagoa Santa, para dar conta dos julgamentos de primeira instância de todas as Unidades de Conservação da Região Sudeste, principalmente quando os trabalhos de conciliação ambiental derem início.

A Gerência Regional 3 - Centro-Oeste, foi composta pela CR10, cuja sede, inicialmente, localizava-se em Cuiabá-MT, e em outubro de 2017 foi transferida para Goiânia/GO.

Foi informado que do ano de 2012 a 2016, a então Coordenação Regional 10 trabalhava com uma Comissão de Análise de Autos de Infração, composta por servidores lotados na CR e em algumas Unidades de Conservação vinculadas, que se reuniam mensalmente ou bimestralmente, de forma presencial, na sede da coordenação para análise e instrução dos processos, cujos julgamentos eram realizados pelo Coordenador Regional. Dentre os gargalos deste período, consta a incompatibilidade demanda/servidores, dificuldades com a necessária constância das reuniões da comissão, devido ao acúmulo de funções dos integrantes daquela comissão que eram impedidos de participar por questões de agenda ou restrições orçamentárias para deslocamento e diárias.

A questão dos mutirões também foi abordada pelos Informantes 12 e 10, respectivamente:

E qual era o problema dos mutirões? É uma coisa meio cíclica, você precisa estar constantemente renovando, reciclando as pessoas... Porque eles vão saindo, assumem cargos, cansam, mudam, é um vai e vem, vai mudando. No final, já estávamos com dificuldades de juntar pessoas.

A gente acabou tendo bons resultados, mas com a perda constante de servidores, a gente vai tendo que toda vez atrair gente nova para essa demanda. Uns dois ou três servidores focaram mesmo nisso e vieram trabalhar com essa agenda na CR, mas nunca passou disso. O número maior de servidores que a CR já teve foram 5 servidores. (...).

Em 15 de agosto de 2016, foi extinta a Comissão de Análise de Autos de Infração, ao mesmo tempo que delegou, a quatro servidores efetivos e lotados na CR as competências referentes ao julgamento dos autos de infração. Nesta nova configuração os trabalhos seguiram até julho de 2017, quando se teve notícia da mudança institucional de sede da CR.

Conforme consta na informação, a autarquia enfrentou dificuldades no processo de mudança e instalação da Coordenação Regional na cidade de Goiânia-GO, e somente em 03 de maio de 2019, foi publicada nova Portaria, que delegava a oito servidores, incluindo alguns lotados em Unidades de Conservação, as competências referentes ao julgamento de autos de infração na área geográfica de abrangência da CR-10/Goiânia/GO, concorrendo com a atribuição da Coordenadora Regional. Seguiu-se trocas de titulares do cargo de Coordenador Regional e, apenas

em janeiro de 2020, iniciaram-se os trâmites para retomada dos procedimentos de análise, instrução e julgamento de autos de infração vinculados à CR-10/Goiânia/GO. Naquela data, foi encaminhado à Coordenação Geral de Proteção (CGPRO) o Ofício nº 07/2020-CR-10-ICMBio (SEI 6519736), que em síntese, informa da existência de 1.455 (mil quatrocentos e cinquenta e cinco) processos que apuravam infrações ambientais no "SEI" da Coordenação, sinaliza que apenas dois servidores possuem alguma experiência no tema, informa que há risco de prescrição de vários processos e solicita apoio para realização de uma oficina de atualização e nivelamento dos servidores da CR, além de outros servidores, que seriam portariados para atuar no julgamento de autos de infração.

A informação segue descrevendo os procedimentos definidos para levantamento, registro e análise de provável data de prescrição de cada processo, e, posteriormente, do esquema de distribuição de processos para os servidores. Finalizando com uma crítica que é recorrente entre todos as Gerências:

Por fim, registre-se que por não haver um direcionamento institucional para o funcionamento das Equipes Regionais de Instrução, contendo procedimentos, normas e modelos de documentos e, ainda, por não se ter um número suficiente de servidores que possam dedicar-se exclusivamente à esta finalidade, temos verificado que cada Gerência Regional tem buscado uma forma de solução. A ausência de capacitação específica e o acúmulo de funções pelos integrantes das equipes também tem sido um fator limitante que dificulta a obtenção de elevados resultados, sobretudo em número de análise de processos.

Com a publicação do terceiro Decreto Regimental (nº 10.234/2020) do ICMBio, em 2020, quatro Coordenações Regionais que se localizavam na região amazônica foram transformadas na Gerência Regional 1 - Norte. Isso implicou no agrupamento de 129 Unidades de Conservação sob uma única gerência. No entanto, o passivo de julgamento de autos de infração manteve-se fragmentado e sob responsabilidade das bases avançadas (BAV) criadas no lugar de cada CR, perpetuando os problemas já enfrentados há anos.

Assim, a próxima informação no processo administrativo que reúne o histórico de tratamento da temática do julgamento em 1ª instância é da BAV - Porto Velho. Consta na informação o relato do esquema de gerenciamento e controle dos processos realizado diretamente no sistema eletrônico de informações SEI!, sem o auxílio de planilhas eletrônicas externas. O quantitativo de processos sob responsabilidade da historicamente menor das equipes de CRs é intimidador, porém não impressionante, visto as já muito bem conhecidas peculiaridades desta região:

o quantitativo de processos de autos de infração nesta Base Avançada está contabilizado, atualmente, em 2.458 processos, sendo que destes, 371 encontram-se encerrados e 938 processos em fase de pré-julgamento.

Destaca-se que, quando as regionais informam os quantitativos de autos de infração para julgamento, estas se referem aos processos administrativos que se encontram nas gerências. Nestes números não estão contabilizados os processos de autos de infração que se encontram nas Unidades de Conservação ou em outros setores do ICMBio.

Após inserir uma ressalva de que havia a suposição de que a Gerência compilaria as informações sobre o setor de instrução e julgamento de autos de infração das antigas CRs, a BAV Manaus aportou informações sobre o esquema de controle dos processos administrativos em fases: pré e pós-julgamento, e quanto ao quantitativo de 188 autos para julgamento. Por fim, esclarece que

Da equipe de instrução da extinta CR2 permaneceu na Base apenas uma servidora, no entanto, com a Portaria Nº 924 de 30.09.2020 a equipe de instrução da Base Manaus passa a ser composta por 7 servidores, mas com necessidade de treinamento para instruir processos de auto de infração.

A equipe de instrução portariada não possui essa demanda como específica, desenvolvem outras demandas técnicas e administrativas na Base.

No processo utilizado para esta reconstituição, não constam informações sobre o histórico do setor de instrução e julgamento das CRs 3 - Santarém/PA e CR4 - Belém/PA, ambas da Gerência Regional 1 e CR5 - Piauí, CR6 - Parnaíba e CR7 (inicialmente Porto Seguro/BA e posteriormente Rio Branco/AC), da Gerência Regional 2 - Nordeste.

No entanto, em outro processo administrativo (Processo SEI 02070.000243/2022-63), a equipe regional de instrução da GR2 expõe, em documento datado de 15 de março de 2022, a problemática para a sede e solicita apoio para enfrentar o passivo de mais de 1700 autos de infração para julgar:

1. A Gerência Regional Nordeste GR-2 foi criada em maio de 2020 pela fusão das CR6 e CR5, além de incorporar também algumas UCs da CR4 e CR7, totalizando 78 UCs;
2. Cada Coordenação Regional extinta tinha seu próprio procedimento de julgamento em primeira instância, pois não havia, à época, uma padronização;
3. Nos últimos 5 anos, ocorreram 3 alterações na configuração dos limites geográficos das antigas Coordenações regionais, o que provocou uma necessidade de movimentação de processos entre as CRs, e logo em seguida, das CRs para GR2;
4. Na formação da GR2 percebeu-se que todas as CR que a compunha tinham passivo para julgamento, com notável acúmulo nas CR5 e CR6 de cerca de 700 processos pendentes de julgamento cada uma;

A partir das entrevistas com informantes-chave e do histórico registrado em processo administrativo, pode-se verificar que por mais de 10 anos não houve uma orientação institucional, por parte da sede do ICMBio para a estruturação do setor de instrução e julgamento de autos de infração. De fato, sequer podia ser chamado de setor. Todas as unidades onde as demandas do processo sancionador ambiental foram devidamente equacionadas, bem como as iniciativas de sucesso para a melhoria do processo ou enfrentamento de passivos foram organizadas “de baixo para cima”.

Aí que eu digo, nada veio da Presidência, nada da Diretoria, tudo tinha que vir debaixo pra cima. Não era nem horizontal, era debaixo pra cima e muitas vezes à fórceps. (...) Tudo com muita dificuldade. Um esforço que a gente fez que foi pessoal, com muita dificuldade, o que não deveria ser, né, porque a gente está falando de um processo tão importante para instituição, que é o julgamento de auto de infração, quando se consolida as medidas para mitigar os danos ambientais. (Informante 12, 2023).

Diante do exposto, dentre os padrões que se pode observar estão: 1) o apoio entre Coordenações Regionais, a partir de laços de proximidade e confiança pessoais; 2) o estabelecimento de comissões de instrução para julgamento por parte dos coordenadores regionais que atuavam na forma de mutirões com alguma periodicidade, e, 3) posteriormente, de alguns colegiados para instrução e com competências delegadas para julgamento; 4) a instabilidade das equipes, com destaque para a ausência de exclusividade de atuação; e 5) a falta de capacitação.



O histórico recente, após 2020, foi marcado pela persistência das características da regionalização. No entanto, algumas iniciativas relevantes foram levadas a cabo pelos servidores das então equipes regionais de instrução, relativas à mapeamento e padronização do processo sancionador, bem como por parte da Corregedoria e Procuradoria Federal Especializada, especialmente no que se refere às prescrições.

Tais iniciativas conferiram importantes avanços, como a criação de um lócus para o processo sancionador ambiental, a Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais - CIAM, vinculada à CGPRO com a publicação do quarto Decreto Regimental do ICMBio (Decreto nº 11.193, de 8 de setembro de 2022) e do segundo regimento interno (Portaria nº 1.270, de 29 de dezembro de 2022), e melhoria nos números do processo sancionador ambiental, tanto em termos de qualidade quanto em quantidade (ver seção da justificativa prática desta tese).

Visão Sintética da Seção 4.4

Esta seção descreve os desafios enfrentados pelas diferentes gerências regionais do ICMBio no processo de julgamento de autos de infração em primeira instância, destacando a estrutura e os problemas específicos enfrentados em cada região. Em várias regiões, houve mudanças de pessoal e de procedimentos devido a alterações políticas e administrativas. Além disso, aponta para a falta de orientação institucional e de capacitação específica para o trabalho, o que levou a uma abordagem fragmentada e não padronizada para o julgamento de infrações ambientais.

A Gerência Regional 5 - Sul começou o processo de julgamento em 2009 e enfrentou desafios mínimos devido à estrutura robusta e à equipe técnica sólida. No entanto, mudanças políticas levaram à centralização do processo de julgamento nas mãos do

Coordenador/Gerente Regional. Situações semelhantes também foram observadas nas regiões Sudeste e Centro- Oeste, com equipes temporárias enfrentando um grande acúmulo de processos.

A falta de capacitação específica e a constante rotatividade de pessoal foram apontadas como obstáculos significativos em várias regiões. Além disso, a ausência de direcionamento institucional para as equipes de instrução regional levou à adoção de abordagens improvisadas para lidar com os passivos de julgamento. No entanto, iniciativas recentes, como a criação da Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais (CIAM), indicam um esforço para melhorar e padronizar o processo de julgamento em todo o ICMBio.

4.5. Trajetória das normativas que regem o processo sancionador ambiental federal

Conforme rapidamente apresentado na introdução, as normas (dos diversos níveis) que regem o processo sancionador ambiental vem sofrendo diversas alterações nos tempos recentes, sob a justificativa governamental de buscar celeridade e eficácia. A fim de explicitar melhor ao que nos referimos, a seguir, será descrita uma trajetória das normativas que regem o processo sancionador ambiental em termos mais “macro”.



De acordo com Lamberts (2013, p. 01), em seu trabalho apresentado ao Ciclo de Formação em Gestão para Resultados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, onde utilizou o Método de Análise e Melhoria de Processos (MAMP) na facilitação interna para a modelagem e proposta de melhoria no processo de julgamento de autos de infração na Coordenação Regional da 9a Região/Florianópolis-SC, este processo apresentava

criticidade dentro das atribuições da CR9, que além de consumir muitas horas de trabalho de seus servidores (cerca de 80 hrs/semana), possui inúmeros gargalos, instabilidades e até mesmo, a insegurança de procedimentos carentes de normatização pelo ICMBio. Este é um processo com influência e severidade muito altas (Figura 1), cujas consequências das falhas podem causar injustiças aos cidadãos e gerar questionamentos judiciais.

As 11 Coordenações Regionais (CR) foram unidades organizacionais com abrangência regional, criadas a princípio, para “executar as atividades finalísticas no âmbito de sua

jurisdição”, por meio do Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007, que aprovou a primeira Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos do Instituto, junto da polêmica criação do ICMBio através da Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007 (tornada Lei nº 11.516 em 28 de agosto de 2007), desmembrando parte do IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis).

O Decreto 6.100 foi revogado pelo Decreto nº 7.515, de 8 de julho de 2011, onde as atribuições ficaram mais claras. Em fevereiro de 2020, já no governo Bolsonaro, foi publicado novo Decreto (Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020), a partir do qual foram extintas seis das onze Coordenações Regionais, mantendo cinco Gerências Regionais (uma por região geográfica), o que mudou consideravelmente a abrangência relativa aos julgamentos de autos de infração, em todas as regiões, exceto no Sul, que manteve 41 UCs vinculadas.

As atribuições permaneceram similares, contudo, o novo Decreto trouxe um papel mais decisivo na supervisão das ações de gestão das Unidades de Conservação, bem como atividades de suporte administrativo, logístico, orçamentário e financeiro para as Unidades de Conservação, as quais eram executadas pelas Unidades Avançadas de Administração e Finanças, antes distantes das CRs, agora vinculadas às GRs.

Conforme exposto na seção anterior, a Instrução Normativa do ICMBio nº 06, desde 2009, dispunha sobre o processo e os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e definia que a competência para julgar os autos de infração em primeira instância era do Coordenador Regional (podendo delegar para comissão). Porém, esta normativa foi revogada em 2020, quando foi publicada a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 02, de 29 de janeiro de 2020 (INC nº 02/2020), já no governo Bolsonaro, que mantinha a competência para julgamentos dos autos de infração em 1ª Instância com o Coordenador Regional, atualmente, Gerente Regional.

A alteração de uma instrução normativa específica do órgão para uma instrução normativa conjunta, significa, em termos práticos, que os procedimentos de fiscalização, a formação dos fiscais, a instrução dos processos administrativos e o julgamento dos autos de infração, no ICMBio, que seguiu por mais de dez anos em um determinado formato, e em um conjunto de entendimentos e regras, é abruptamente modificada, ensejando a necessidade de adaptações em diversos níveis, desde mentais (decorrentes do aprendizado de novas regras e procedimentos, bem como da interpretação dos novos dispositivos), até procedimentais e operacionais (pois todos os fluxos e documentos devem ser revisados e adequados às novas diretrizes).

Assim, a INC nº 02/2020, além de implementar a instituição dos Núcleos de Conciliação Ambiental, criados por meio de alteração do Decreto nº 6.514/2008 (que regulamenta os crimes ambientais), previu a instituição das Equipes Regionais de Instrução, retirou a possibilidade de delegação do julgamento de autos de infração a colegiado de servidores (concentrando a competência em cargos comissionados) e atualizou todos os ritos administrativos do processo de apuração de infração ambiental para o IBAMA e ICMBio.

Quanto aos Decretos presidenciais, o primeiro a regulamentar a Lei de Crimes Ambientais (9.605/98), na parte de infrações e sanções administrativas foi o Decreto nº 3.179/99. Depois de quase dez anos, o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, em 21 de junho de 2008, fez publicar o Decreto nº 6.514/2008, que substituiu e revogou o anterior. Em dezembro de 2008, o mesmo presidente publica o Decreto 6.686/2008, que altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 6.514, de 22 de julho de 2008.

Já sob a gestão do vice-presidente Temer, em 23 de outubro de 2017, entrava em vigor o Decreto Federal nº 9179, que alterou novamente o Decreto Federal nº 6.514/2008 e redefiniu as normas para a conversão de sanções administrativas ambientais de multa em recursos financeiros para projetos de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

E, relativamente em seguida, considerando o histórico dessas regulamentações, em 08 de outubro de 2019, no governo Bolsonaro e sob a gestão do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, passa a vigorar nova mudança no Decreto nº 6514/2008, com a publicação do Decreto nº 9.760/2019, cujo objetivo era “tornar mais ágeis as cobranças de multas ambientais no país”. Desta forma foram criados os Núcleos de Conciliação Ambiental (NUCAM), etapa administrativa que busca estimular a conciliação, “com vistas a encerrar os processos administrativos federais relativos à apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”.

Os NUCAM, conforme determinava o Decreto nº 9.760/2019, eram estruturas compostas conjuntamente, por servidores do ICMBio e IBAMA. Desde o início do governo Bolsonaro houve indicativos de reunir esses órgãos, o que foi chamado de “fusão”. Um Grupo de Trabalho (GT) foi criado pela Portaria nº 524, de 1º de outubro de 2020 do MMA “para análise de sinergias e ganhos de eficiência em caso de fusão entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes.” O GT foi coordenado pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente e composto pelos presidentes do Ibama e do ICMBio, e quatro diretores, dois de cada um dos órgãos. A única exceção entre os

militares era o presidente do Ibama, Eduardo Bim, procurador da Advocacia-Geral da União. No dia 24 de setembro de 2021, quase um ano após a publicação do GT, e a partir da realização de 26 reuniões, foi publicado o relatório final recomendando que as autarquias “devem ser fortalecidas” e descartando a possibilidade de extinção do ICMBio e da incorporação das atividades do órgão às atribuições do Ibama (MMA, 2021).

Novamente, no início de 2021 houve mudanças normativas. Sem justificativa aparente, a INC nº 02/2020 foi revogada e substituída pela Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 01/2021, publicada em 14 de abril, ainda sob a gestão do Ministro Ricardo Salles. Esta normativa, trazia prazos exíguos, considerados impróprios pelos servidores da área ambiental: para análises técnicas (cinco dias) e finalização do processo de apuração de infrações ambientais (trinta dias); e previsão de responsabilização administrativa de servidores que não observarem os prazos estabelecidos, gerou grande repercussão, e em carta assinada por mais de 100 servidores do IBAMA é exposto que estes “viram com perplexidade a paralisação de todo o processo sancionador ambiental ocasionado pela publicação desta norma” (IBAMA, 2021). Além da reação dos servidores, projetos de Lei foram apresentados por deputados, bem como ações judiciais, a fim de sustar a INC nº 01/21.

Poucos dias depois, em 19/05/2021, a Polícia Federal (PF) deflagrou a Operação Akuanduba, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal em resposta à representação da PF, que determinou a suspensão imediata da aplicação de despacho emitido em fevereiro de 2020 pelo Presidente do IBAMA, contrariando normativos e pareceres técnicos do órgão, e que flexibilizou o procedimento de exportação de produtos florestais, além de buscas e apreensões em endereços ligados ao Ministro do Meio Ambiente e o afastamento temporário de dez servidores do IBAMA, incluindo seu presidente. O impacto das contestações públicas às decisões administrativas do Ministro do Meio Ambiente e das investigações da Polícia Federal levaram Ricardo Salles à exoneração no dia 23 de junho de 2021, o qual foi substituído por Joaquim Álvaro Pereira Leite, que estava à frente da Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do MMA.

A partir de julho de 2021 o MMA, já sob nova gestão, iniciou um processo de nova revisão do Decreto 6514/2008, desta vez convidando representantes do corpo técnico a participar das discussões. Essa nova alteração foi concretizada por meio da publicação do Decreto 11.080 de 24 de maio de 2022.

Em 08 de setembro de 2022 um novo Decreto Presidencial que altera a Estrutura Regimental, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança do ICMBio é publicado, e em decorrência, em 29 de dezembro de 2022 é publicado o segundo

regimento interno do ICMBio, que traz uma inovação muito relevante no contexto desta pesquisa: a criação da Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais, vinculada a CGPRO, e à qual compete:

I - Coordenar e supervisionar as atividades inerentes à conciliação ambiental, adesão à solução legal, à instrução e julgamento de processos de apuração de infrações ambientais;

II - Elaborar normas, propor orientações e estabelecer procedimentos que visem regular o processo administrativo de apuração de infrações ambientais e a análise da prescrição de autos de infração;

III - Consolidar e divulgar as informações sobre os processos de apuração de infrações ambientais;

IV - Especificar, demandar e consolidar as necessidades de meios e recursos para apuração de infrações ambientais;

V - Planejar e acompanhar a execução da capacitação para servidores envolvidos no processo de apuração de infrações ambientais;

VI - Identificar oportunidades, apresentar propostas de projetos e executar programas, parcerias e acordos para o processo de apuração de infrações ambientais;

VII - Promover o suporte ao desenvolvimento e operação de sistemas informatizados relacionados à conciliação ambiental e a instrução e julgamento de processos;

VIII - Emitir certidões de infrações ambientais seguindo o disposto nas normas de infrações ambientais do Instituto Chico Mendes; e

IX - Apresentar estratégias para identificação de passivos e implementar ações para o aprimoramento de procedimentos em todas as fases de análise do processo administrativo de apuração de infrações ambientais.

Muito embora a criação da CIAM se deva, em grande parte, ao instrumento da conciliação ambiental (que viria a ser extinto em 1º de janeiro do ano seguinte – 2 dias depois da publicação do regimento interno), vinculada à esta coordenação fora criada a Divisão de Instrução e Julgamento de Autos de Infração - DJAI, mais voltada à instrução e julgamento de autos de infração, que viria ser responsável pela gestão da EIJAI – Equipe de Instrução e Julgamento de Autos de Infração desterritorializada, cuja criação também pode ser atribuída como efeito desta pesquisa de doutorado.

Como já antecipado, com a eleição do Presidente Lula, nova alteração do Decreto 6514/2008, capitaneada pela equipe de transição, foi publicada no dia 1º de janeiro de 2023, por meio do Decreto Federal nº 11.373, extinguindo o dispositivo da conciliação ambiental, numa clara sinalização de mudanças na área ambiental do governo federal. Para adequar-se à

nova regulamentação, em 23 de agosto de 2023 é revista a Instrução Normativa do ICMBio que regulamenta o processo administrativo para apuração de infrações ambientais.

Figura 08. Linha do Tempo das Normativas em nível “macro” (legislativo/executivo)

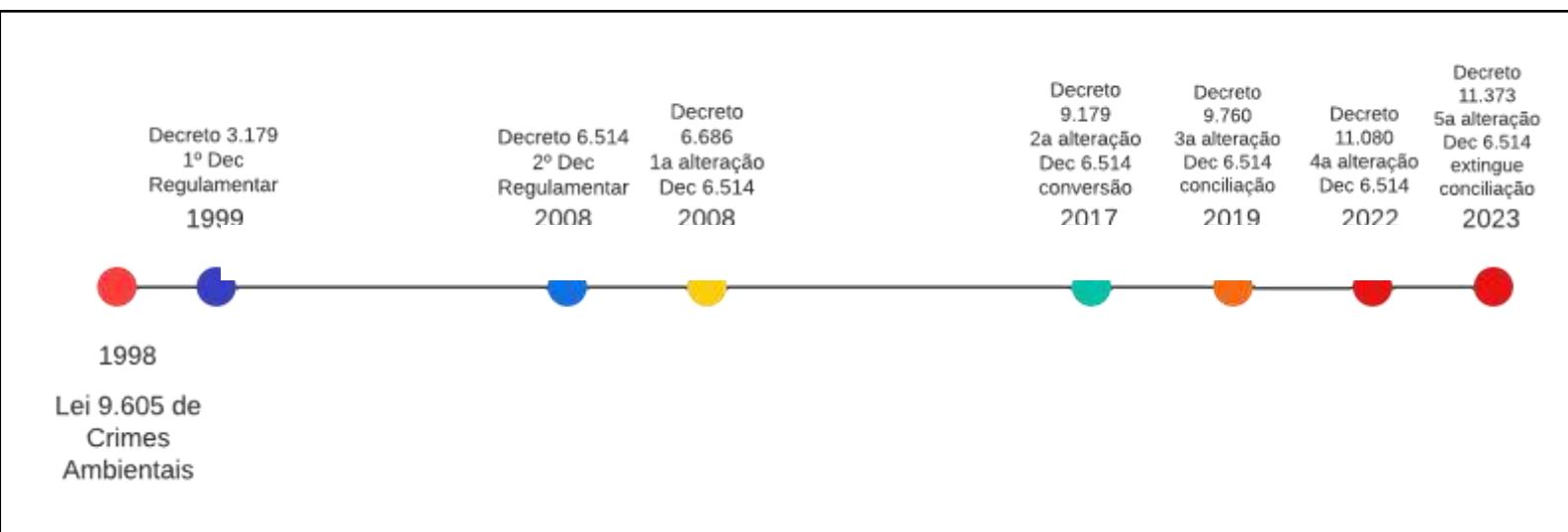
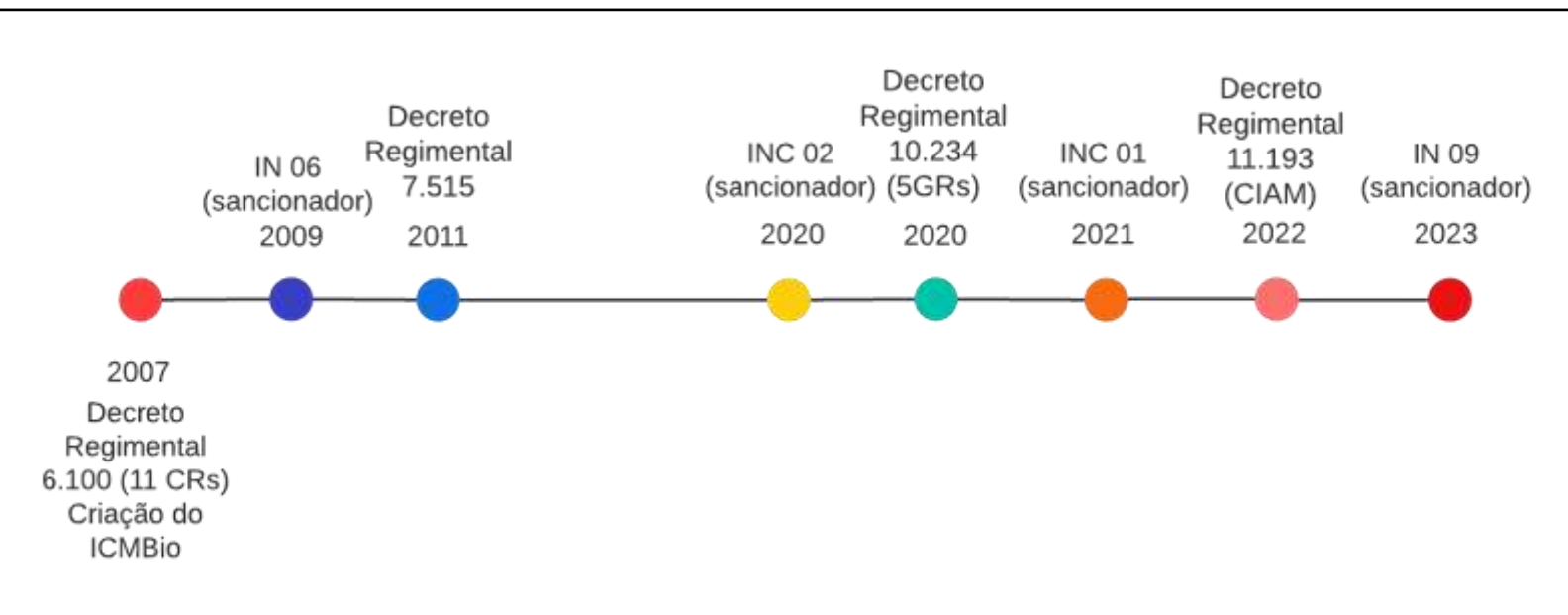


Figura 09. Linha do Tempo das Normativas em nível “meso” (organizacional)



Visão Sintética da Seção 4.5

Esta última seção descreve a evolução das normas que regulam o processo sancionador ambiental, abordando mudanças significativas nos decretos e instruções

normativas ao longo dos anos. Inclui também as alterações nas estruturas organizacionais, como a criação e extinção de Coordenações Regionais e a posterior recomendação de fortalecimento das autarquias. Além disso, menciona a criação dos Núcleos de Conciliação Ambiental e as controvérsias em torno das normativas, que resultaram em reações por parte dos servidores, bem como em ações judiciais e investigações. O texto destaca a exoneração do Ministro do Meio Ambiente e o início de um processo de revisão do Decreto 6514/2008 sob novo ministério. E por fim, traz as alterações ocorridas no final do ano de 2022, com a importante criação da CIAM – Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais do ICMBio e a nova alteração do Decreto 6514/2008 em virtude da alteração da Presidência da República, com sua conseqüente adaptação interna realizada pelo ICMBio ao revisar sua instrução normativa do processo sancionador ambiental.

Após a necessária incursão sobre o histórico do processo sancionador ambiental, abordando peculiaridades desta trajetória e investigando perspectivas de informantes-chave sobre o tema, no próximo capítulo será apresentada uma caracterização das infrações ambientais cometidas em unidades de conservação federais, sugestão proposta pela banca de qualificação, considerada muito apropriada e que será explorada a seguir.

5. INFRAÇÕES AMBIENTAIS COMETIDAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS

O capítulo 5 apresenta a caracterização das infrações ambientais cometidas em unidades de conservação federais, trazendo mapas que ilustram a densidade espacial de autos de infração por região, por tipo de infração ambiental e por fase processual, gráficos com dados sobre autos de infração lavrados e julgados e tabelas com dados sobre valores de multa e arrecadação do ICMBio relativas a autos de infração. É interessante expor que o aprofundamento necessário para a elaboração deste capítulo descortinou um novo e amplo tema para pesquisa: o direito à informação ambiental, intrinsecamente conectado ao trabalho realizado para a caracterização e que será apresentado no item 5.2. Gestão das Informações Ambientais referentes a Autos de Infração, que também aborda o histórico e o conceito de “informação ambiental”.

Como no capítulo anterior, ao final de cada seção há uma visão sintética do conteúdo apresentado.

5.1. Caracterização das infrações ambientais cometidas em Unidades de Conservação Federais

Estamos tentando preservar populações e certos meio ambientes porque o conforto e a decência presente em nossas vidas, bem como das vidas das espécies que conosco compartilham o planeta, dependem dessa estabilidade (Gould, 1993, p. 46).

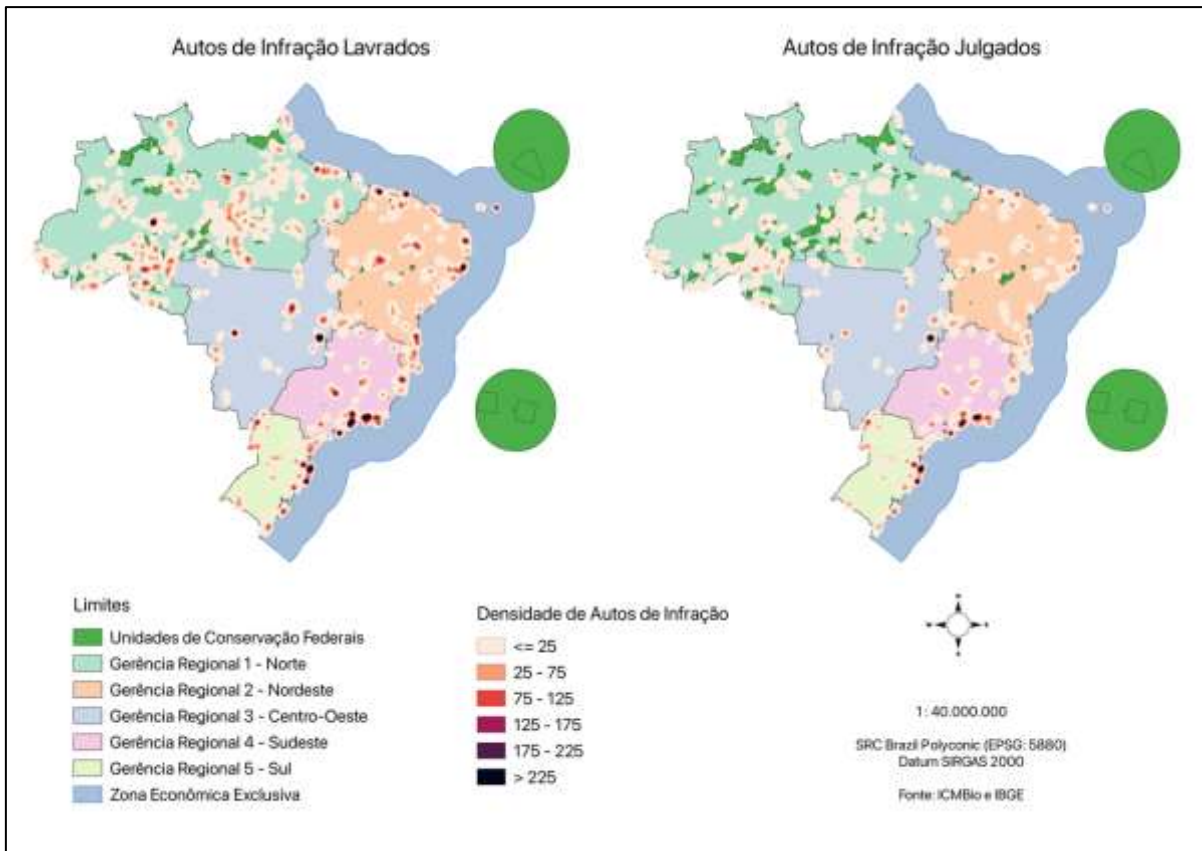
Após o procedimento de revisão, correção, refinamento e agrupamento de dados descritos na metodologia, obtivemos o registro total de 26.391 autos de infração ambiental lavrados pelo ICMBio desde 21/06/2009, quando foi emitido o auto de infração nº 000001-A na Floresta Nacional Bom Futuro/Rondônia, por impedimento de regeneração da vegetação nativa, até dezembro de 2022. Destes, 11.009 autos de infração ambiental passaram por julgamento (cerca de 42%), tendo



sido homologados, cancelados ou identificados como prescritos. Recordamos que os dados obtidos de julgamento de autos de infração no presente estudo deverão ser tratados como estimativas válidas, tendo em vista o universo considerável de dados disponíveis, considerando que nem todos os julgamentos realizados foram de fato sistematizados pelo sistema de controle atual.

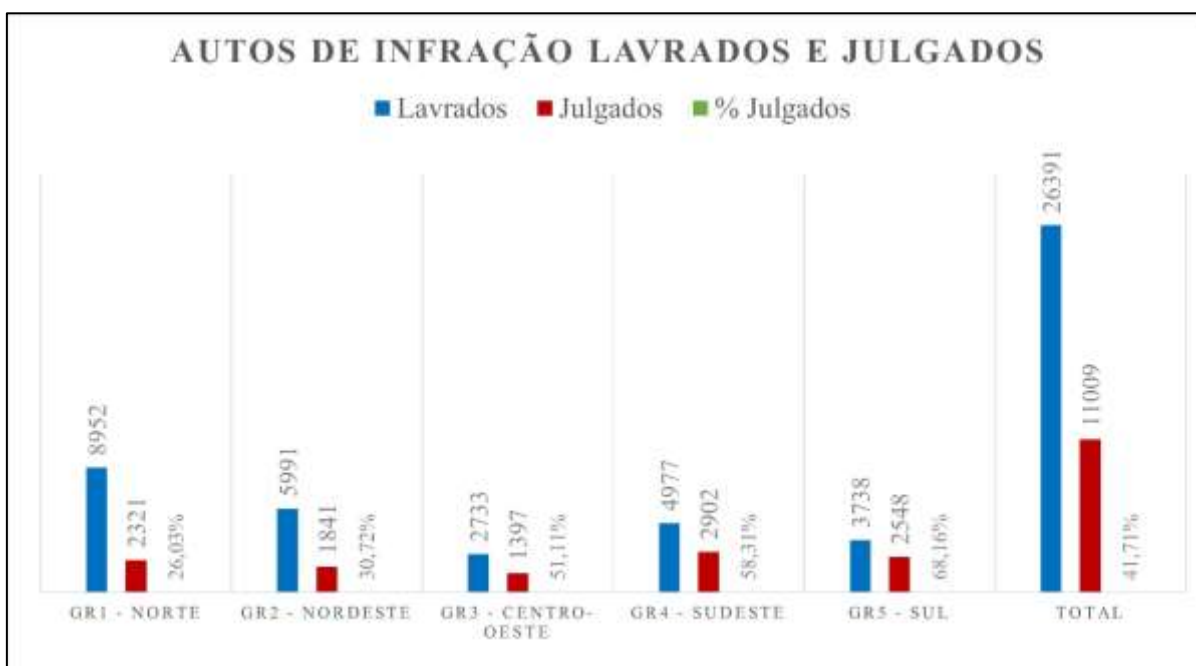
A densidade regional dos autos de infração lavrados e julgados podem ser observados na Figura 10.

Figura 10. Mapa com a densidade espacial dos autos de infração lavrados (2009 a 2022) e julgados (2010 a 2022) pelo ICMBio.



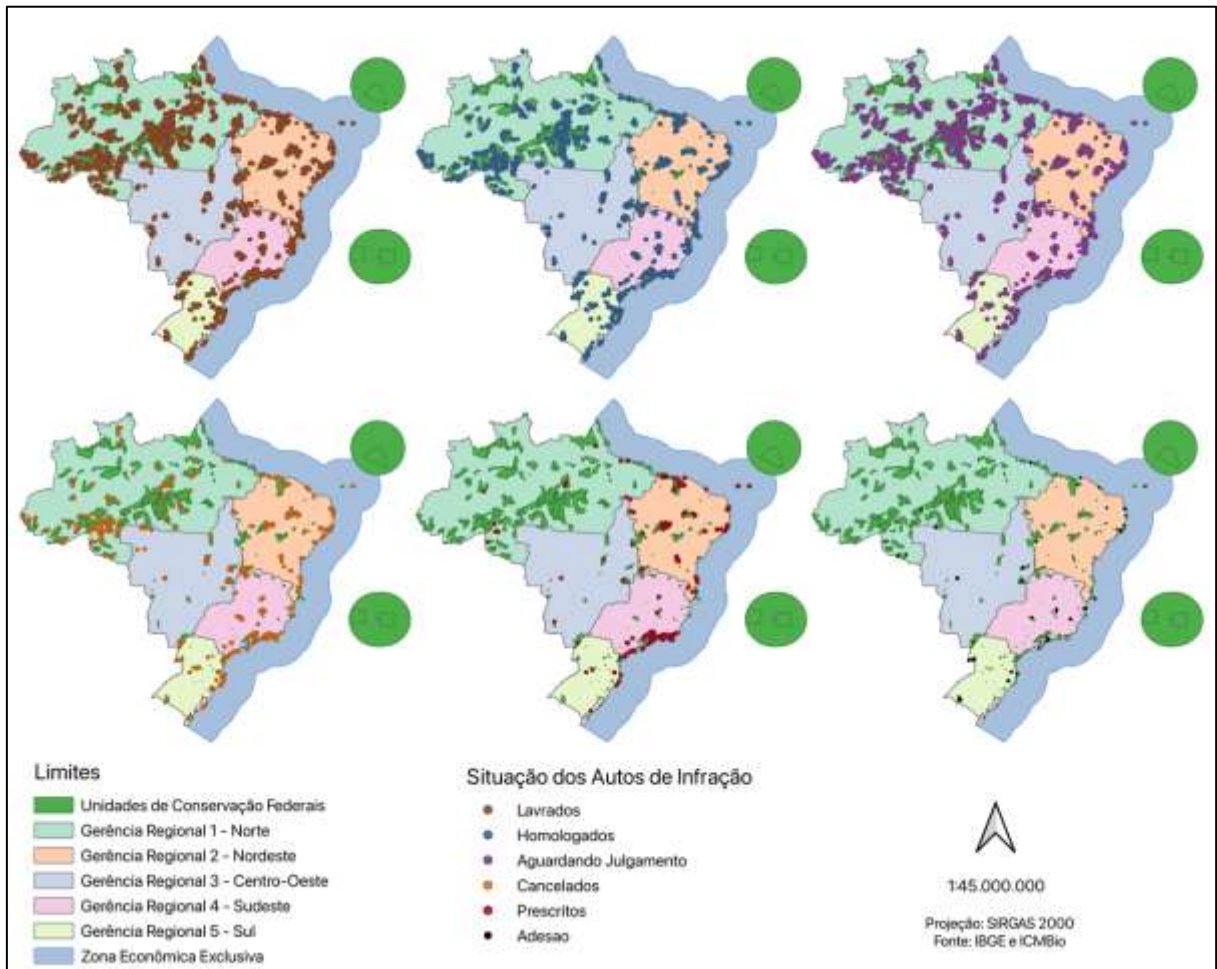
A Gerência Regional 1, que abrange Unidades de Conservação da região norte do Brasil, concentra o maior número de autos lavrados, o que condiz com a atenção exigida em virtude do desmatamento na Amazônia. Em seguida a GR2, da região nordeste, a GR4, da região sudeste, a GR5, da região sul, e por último, a GR3, da região centro-oeste, conforme pode ser observado nas Figuras 10, 11 e 12.

Figura 11: Autos de Infração Lavrados e Julgados em UCs federais brasileiras de 2009 a 2022.



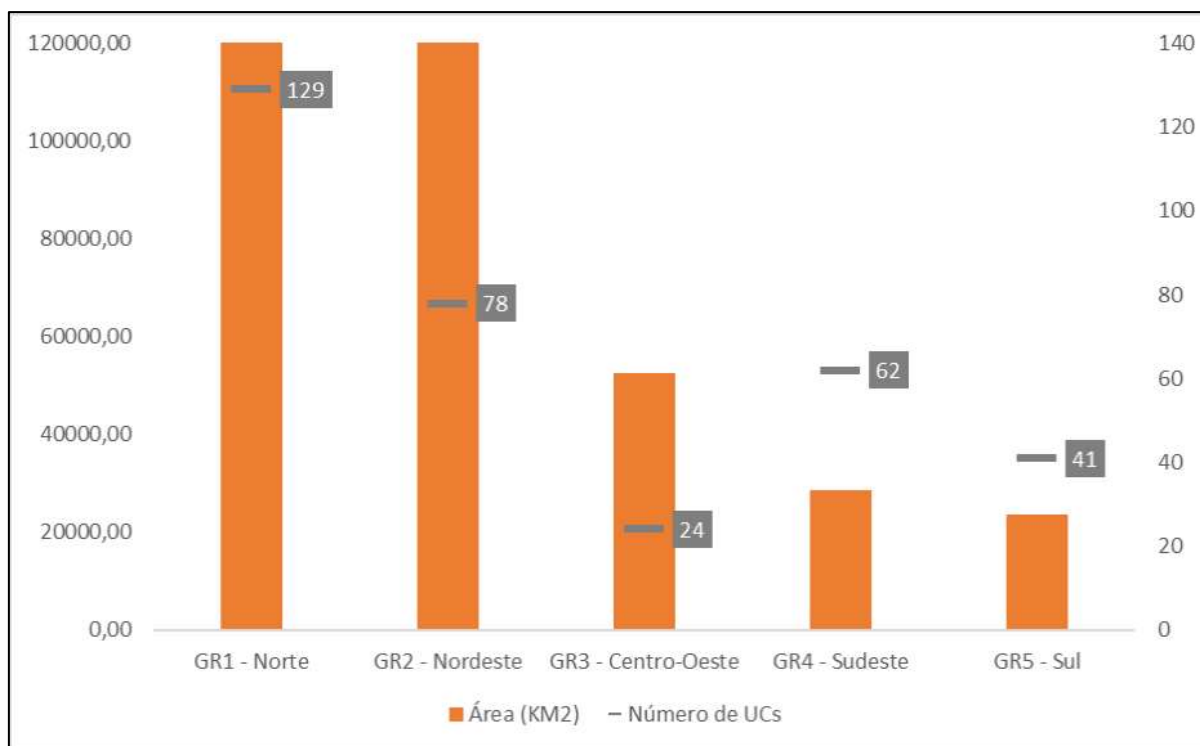
A Figura 11 indica a situação do conjunto de autos lavrados pelo ICMBio, sendo (i) “homologados”, aqueles que há decisão pelo menos em primeira instância que confirma a aplicação da sanção; (ii) “aguardando julgamento”, os que ainda não tem decisão de confirmação da sanção, não foram cancelados ou declarados prescritos e tampouco houve a adesão à solução legal; (iii) “cancelados” são os autos de infração que apresentaram vício insanável ou ausência de autoria ou materialidade; (iv) “prescritos” são aqueles cujo prazo para a punição pela infração esgotou-se antes do trânsito em julgado; e (v) “adesão”, refere-se aos autos de infração cujo autuado assumiu a responsabilidade pela autuação, independentemente de sua homologação, e aderiu a uma das soluções legais para o encerramento do processo em relação à sanção pecuniária.

Figura 12. Mapas com os autos de infração espacializados por Gerência Regional, considerando a situação processual de cada um deles.



Esses números também podem refletir, além do foco das operações de fiscalização, os números de Unidades de Conservação e proporção de área protegidas em cada região geográfica do país. Destaca-se que a área protegida na região nordeste foi altamente impactada pela criação de quatro grandes áreas marinhas protegidas em 2018, que somam 903.316,03 km², de forma que, descontando-se essas áreas, restam 78.814,62 km² de área protegida na região nordeste. Percebe-se que não houve lavratura de autos de infração até 2022 nessas grandes áreas oceânicas, conforme Figura 12.

Figura 13: Área protegida e número de Unidades de Conservação por região geográfica.



Outra informação relevante nas Figuras 10, 11 e 12 se refere às porcentagens de autos de infração julgados. A região Norte, que concentra a maior parte dos autos lavrados e, também, o maior número de Unidades de Conservação (129), é exatamente a que menos possui autos julgados (apenas 26,03%), segundo os dados disponíveis no ICMBio. Na sequência, a GR2, da região nordeste, é a segunda regional com o maior número de Unidades de Conservação (78) e com menos autos julgados, cerca de 31% dos autos emitidos. A GR3, do centro-oeste brasileiro, região com menos Unidades de Conservação (24), possui 51% dos autos julgados, enquanto a GR4 (sudeste) e a GR5 (sul) possuem, respectivamente, 58% e 68% dos autos julgados.

Cabe destacar que servidores da equipe regional de instrução da GR4, preocupados com o acúmulo de processos para julgamento e da ocorrência de prescrições em massa, a partir de 2019, colocaram em prática uma estratégia baseada em força-tarefa, incluindo um grande número de fiscais na portaria de instrução para julgamento, obtendo excelentes resultados, controlando o passivo da unidade. Já a GR5 sempre considerou o julgamento de autos de infração prioridade na unidade, mantendo equipe exclusiva dedicada ao trabalho, resultando em boa gestão da demanda ao longo dos anos.

A tabela abaixo apresenta dados regionalizados relativos à proporção de área protegida e número de Unidades de Conservação federais, bem como do quantitativo de servidores: em números totais por gerência (coluna força de trabalho); número de servidores portariados nas

Equipes Regionais de Instrução - ERI, que realizam a instrução para julgamento dos autos de infração (coluna ERI); número de servidores com dedicação exclusiva às ERIs (coluna Ded Exc) e por fim, uma coluna com a média anual de autos de infração lavrados por região nos anos de 2018 a 2022.

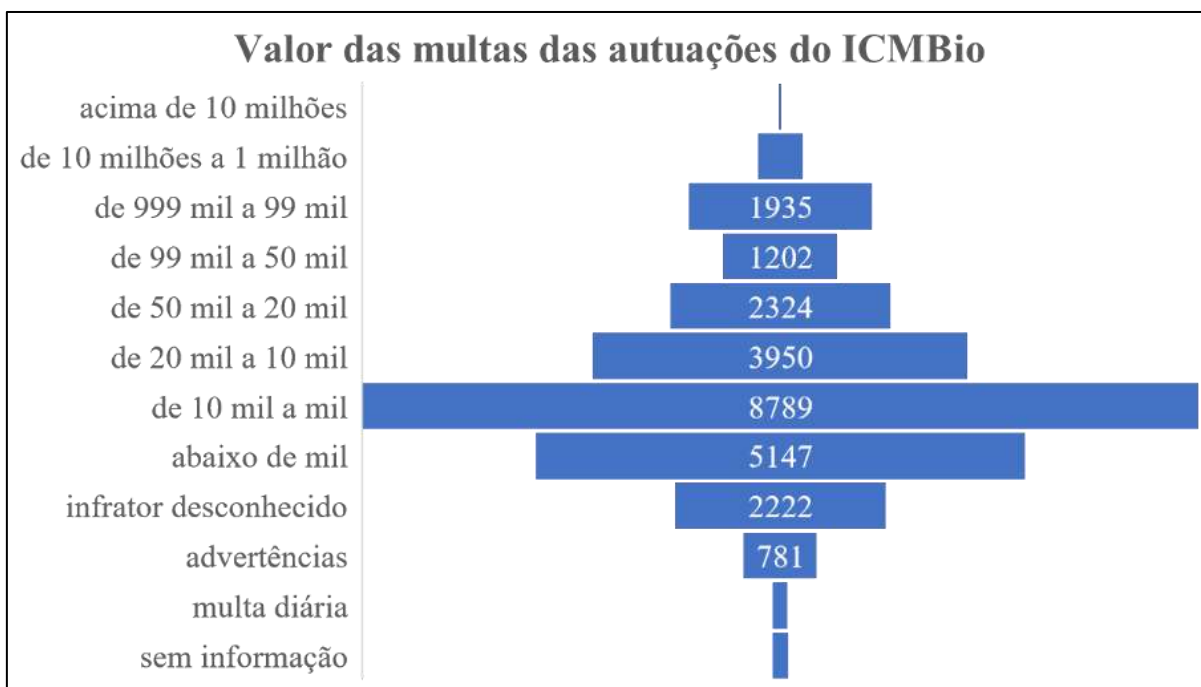
Tabela 04: Dados regionais relativos a território e força de trabalho.

| Região | Área (KM2) | Nº de UCs | Força de Trabalho | ERI | Ded Exc | Média anual AI lavrados |
|--------------------|------------|-----------|-------------------|-----|---------|-------------------------|
| GR1 - Norte | 626.062,44 | 129 | 42 | 28 | 3 | 930 |
| GR2 - Nordeste | 982.130,65 | 78 | 27 | 13 | 0 | 490 |
| GR3 - Centro-Oeste | 52.551,87 | 24 | 9 | 11 | | 137 |
| GR4 - Sudeste | 28.623,83 | 62 | 26 | 29 | 3 | 327 |
| GR5 - Sul | 23.516,51 | 41 | 18 | 8 | 4 | 293 |

Conforme o Decreto nº 6.514/2008, ao lavrar um auto de infração, o agente autuante pode indicar as seguintes sanções: advertência; multa simples; multa diária; apreensão; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; demolição de obra; suspensão parcial ou total das atividades; e restritiva de direitos, as quais devem ser confirmadas pela autoridade julgadora.

Quanto às multas pecuniárias, o gráfico abaixo ilustra os valores provenientes dos 26.391 autos de infração lavrados pelo ICMBio:

Figura 14: Valor das multas ambientais aplicadas nas Unidades de Conservação federais brasileiras



Pode-se observar que a maior parte dos autos de infração indica multas com valores abaixo de 20 mil reais. Ao se considerar apenas os autos com indicação de multa pecuniária, excluindo-se os autos com multas diárias (166 AI), verifica-se que cerca de 74,60% dos autos lavrados pelo ICMBio indicam multas abaixo de 20 mil reais, destes, 28,8% indicam multa abaixo de 1.000 reais. Historicamente, até dezembro de 2022, constavam na planilha da DGEO, 44 autos de infração com valor de multa indicada acima de 10 milhões de reais e 483 com valores entre 1 milhão e 10 milhões de reais.

Dentre os quinze autos de infração com maior valor de multa indicada, estão cinco pessoas jurídicas autuadas. O maior valor de multa indicada foi de cerca de 83 milhões de reais, por impedimento de regeneração da vegetação nativa na Floresta Nacional do Jamanxim, criada em 2006 com mais de 1 milhão e 300 mil hectares no estado do Pará, cujo auto de infração foi homologado.

Onze dos autos lavrados com as maiores multas ambientais tratam de infrações contra a flora, tipificados nos artigos:

- Artigo 48 - impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em Unidades de Conservação;

- Artigo 49 - destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa, objeto de especial preservação, não passíveis de autorização para exploração ou supressão; e
- Artigo 50 - destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente.

Outros dois tratam de infrações contra a fauna e dois de poluição.

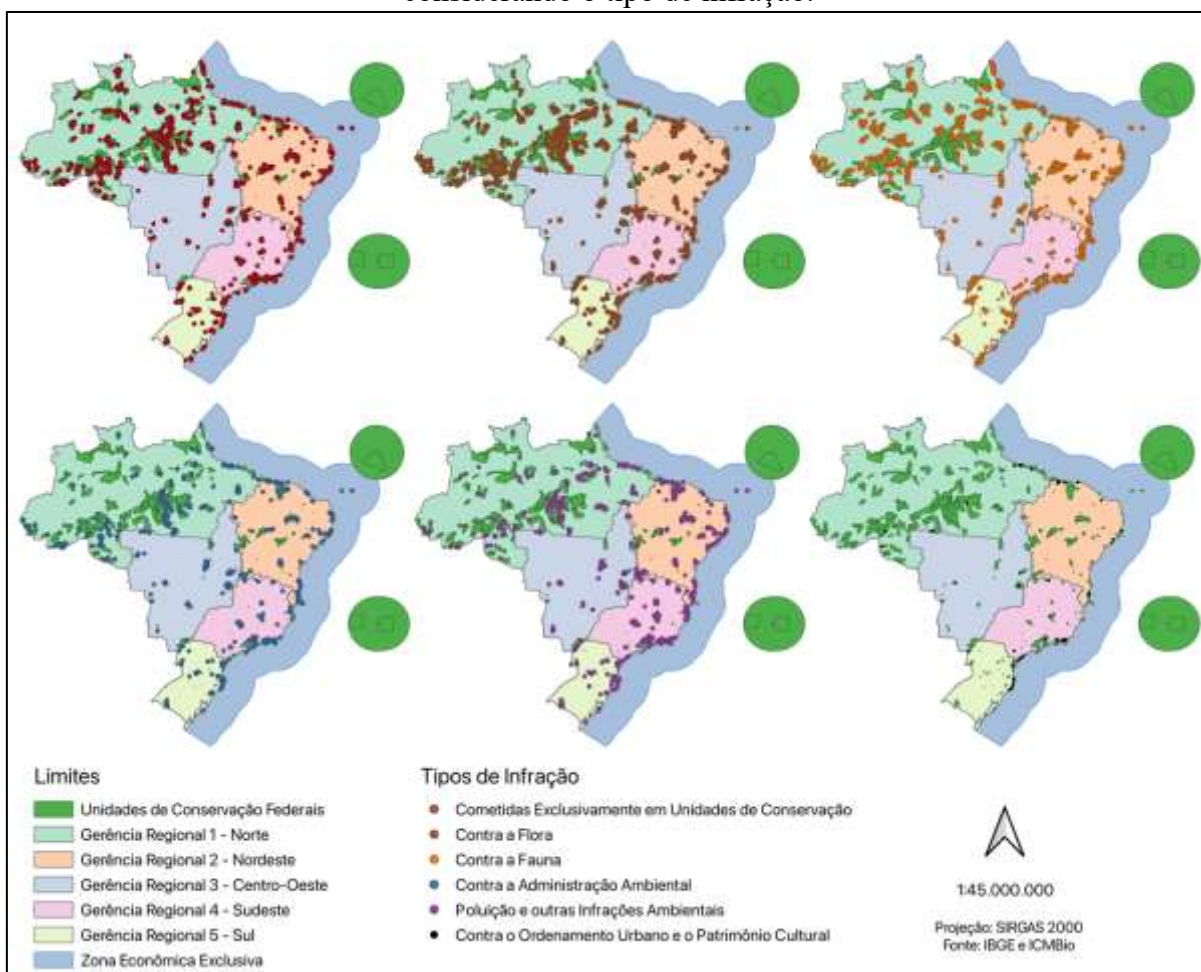
Sete das quinze infrações foram constatadas na região norte, quatro na região nordeste, duas na região sudeste e uma no sul. Quanto ao resultado dos julgamentos, sete foram homologados, três cancelados, um prescreveu, um teve ocorrência de extinção de punibilidade (falecimento do autuado) e três aguardam julgamento em 1ª ou 2ª instância.

Tabela 05: As 15 maiores multas ambientais até dezembro de 2022.

| Valor da Multa | Art | Unidade de Conservação | UF | Resultado do Julgamento | Regional |
|-------------------|-----|-----------------------------|----|--------------------------|----------|
| R\$ 86.385.000,00 | 48 | FLONA do Jamanxim | PA | Homologado | GR1 |
| R\$ 70.010.000,00 | 62 | REBIO de Comboios | ES | Cancelado | GR4 |
| R\$ 48.564.000,00 | 49 | PARNA Matinguari | RO | Aguarda julgamento | GR1 |
| R\$ 45.010.000,00 | 62 | REBIO de Comboios | ES | Cancelado | GR4 |
| R\$ 36.890.000,00 | 50 | FLONA do Iquiri | AM | Aguarda julgamento | GR1 |
| R\$ 33.950.000,00 | 50 | FLONA do Jamanxim | PA | Homologado | GR1 |
| R\$ 32.160.000,00 | 49 | REBIO do Gurupi | MA | Prescrito | GR2 |
| R\$ 30.960.000,00 | 49 | REBIO do Gurupi | MA | Homologado | GR2 |
| R\$ 30.348.000,00 | 49 | PARNA da Chapada Diamantina | BA | Aguarda julgamento | GR2 |
| R\$ 30.216.000,00 | 49 | PARNA do Jamanxim | PA | Homologado | GR1 |
| R\$ 29.940.000,00 | 49 | PARNA do Jamanxim | PA | Homologado | GR1 |
| R\$ 28.908.000,00 | 49 | PARNA do Jamanxim | PA | Homologado | GR1 |
| R\$ 28.030.000,00 | 24 | REBIO de Comboios | ES | Cancelado | GR4 |
| R\$ 27.960.000,00 | 49 | REBIO do Gurupi | MA | Extinção de Punibilidade | GR2 |
| R\$ 26.152.000,00 | 24 | PARNA da Serra do Itajaí | SC | Homologado | GR5 |

Os principais tipos de infração cometidas por Gerência Regional, podem ser observados na Figura 15. Observa-se que a maior parte das infrações são aquelas cometidas exclusivamente em unidade de conservação, contra a flora ou contra a fauna. As infrações cometidas exclusivamente em Unidades de Conservação estão espalhadas por todo o território nacional, enquanto as infrações contra a flora e fauna são mais presentes na GR-1, que abrange a Amazônia. As infrações contra a fauna também se concentram na faixa litorânea das GR-2, GR-4 e GR-5, devido a quantidade de autos de infração lavrados contra a pesca ilegal.

Figura 15. Mapas com os autos de infração espacializados por Gerência Regional, considerando o tipo de infração.



Homologado o auto de infração em primeira instância, o autuado é notificado para pagar a multa no prazo de 5 (cinco) dias ou apresentar recurso no prazo de vinte dias. Caso não seja apresentado recurso à segunda instância, ocorre o “trânsito em julgado” do processo sancionador. Desta forma, ocorre a constituição definitiva dos créditos decorrentes das multas ambientais no âmbito do ICMBio: a) no 21º (vigésimo primeiro) dia contado da data da notificação do julgamento proferido pela primeira instância, caso o autuado não tenha apresentado recurso ou requerimento de parcelamento; e b) no próprio dia em que é notificado do julgamento da fase recursal (segunda instância).

Não havendo pagamento, parcelamento ou pedido de conversão de multa deferido, no prazo de quinze dias da constituição definitiva do crédito, o autuado é comunicado da existência do débito passível de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, e posterior inscrição do débito em Dívida Ativa da União e nos serviços de proteção ao crédito. Conforme a Lei Nº 10.522, de 19 de Julho de 2002, a inclusão no Cadin é feita 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da

existência do débito passível de inscrição naquele cadastro. Após a inclusão no Cadin, o processo é remetido à Procuradoria-Geral Federal para inscrição em dívida ativa, no prazo de 15 (quinze) dias.

A Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU), é responsável por fazer a cobrança da dívida judicial e extrajudicialmente. Após a inscrição na dívida ativa, a Equipe Nacional de Cobrança (ENAC), vinculada à PGF pode realizar o protesto extrajudicial (registro da dívida em cartório, afetando o acesso do devedor ao crédito), tentar uma conciliação pré-processual, quando é dada ao devedor a oportunidade de pagar ou parcelar a dívida antes da AGU acionar a Justiça, e, finalmente, a execução fiscal, que é a cobrança judicial.

Cabe o registro que em 09 de maio de 2023 foi publicada a Portaria Normativa AGU nº 90, que define parâmetros para o ajuizamento seletivo de ações para cobrança de créditos, autorizando o não ajuizamento quando o valor total atualizado dos créditos da União relativos a um mesmo devedor, cobrados pela Procuradoria-Geral da União, for igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). A portaria também define a dispensa de inscrição na dívida ativa quando o valor consolidado dos créditos, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais).

Conforme dados da Coordenação de Arrecadação (2023), relativamente ao pagamento de multas ambientais aplicadas pelo ICMBio, desde a criação do Instituto foram aplicadas multas em um montante de R\$ 5.025.932.039,00, cerca de 5 bilhões de reais. O período entre os anos de 2018 e 2022 corresponde a mais da metade desse valor: R\$ 2.851.845.103,00 (quase três bilhões de reais). No entanto, este valor não reflete no valor arrecadado, ou seja, de 2018 a 2022, R\$ 32.934.017,30 (cerca de 33 milhões de reais) foram pagos em multas ambientais, estas, conseqüentemente não apenas aplicadas, mas julgadas. Quanto a dados de prescrições, o painel BI (*business intelligence*) criado durante uma estratégia de identificação e tratamento de autos prescritos no ICMBio levada a cabo de maio a dezembro de 2021 apresenta dados de 939 autos de infração prescritos emitidos até janeiro de 2020, totalizando R\$ 61.835.224,00 (cerca de 62 milhões de reais).

A tabela abaixo demonstra os dados de arrecadação de pagamentos de multas diretamente ao ICMBio (pagamento pela via administrativa) e após a inscrição em dívida ativa por ano, além dos números de julgamento e análises de processos pela ENAC, responsável pela cobrança judicial, já no âmbito da dívida ativa.

Tabela 06: Dados de arrecadação com multas ambientais do ICMBio

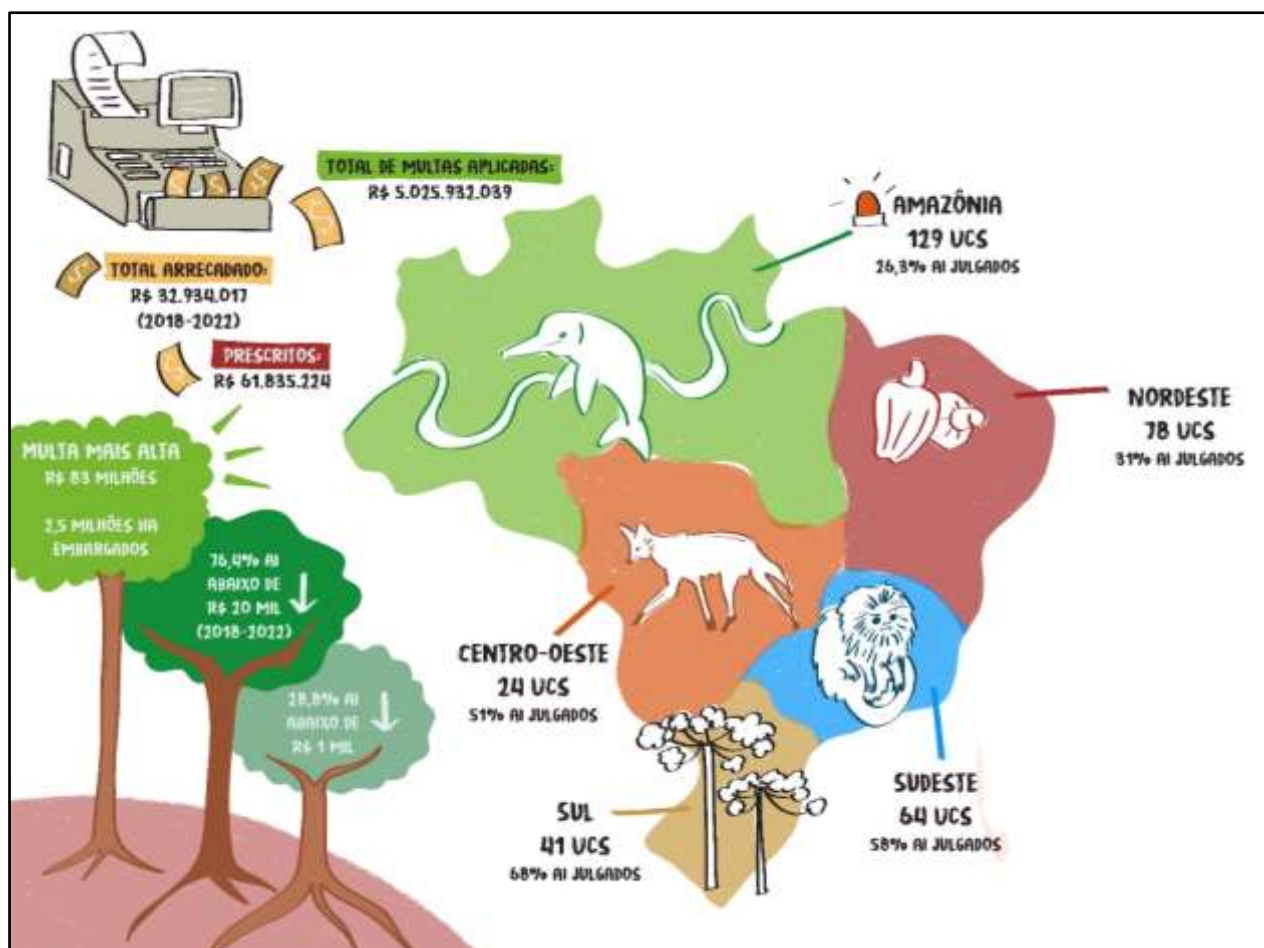
| Arrecadação | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ICMBio (R\$) | 4.738.013,75 | 6.538.823,04 | 2.420.400,26 | 4.628.134,01 | 2.953.981,25 |
| Dívida Ativa (R\$) | 4.835.412,23 | 2.997.592,87 | 1.104.573,50 | 1.502.502,48 | 1.214.583,91 |
| Total (R\$) | 9.573.425,98 | 9.536.415,91 | 3.524.973,76 | 6.130.636,49 | 4.168.565,16 |
| Nº AI Julgados | 2161 | 2250 | 1147 | 1143 | 1232 |
| Nº AI cobrados via ENAC | 1293 | 652 | 919 | 839 | Não obtido |

Pôde-se observar um incremento significativo dos valores arrecadados nos anos de 2021 e 2022. Tais valores coincidem com a implementação de diferentes iniciativas do grupo de servidores das equipes regionais, a primeira com o objetivo de padronizar a instrução e os julgamentos de autos de infração (com apoio do setor jurídico para elaborar manual e guia prático do processo sancionador), elevando a qualidade dos julgamentos – iniciativa relatada na justificativa prática desde projeto. E a segunda de incrementar o quantitativo de decisões emitidas, por meio da criação de uma equipe desterritorializada com dedicação exclusiva, lançando mão do teletrabalho, que visa equacionar a diferença em números de servidores, área protegida e número de autos lavrados entre as regiões.

Por fim, conforme constatado por meio de entrevista com informantes-chave (2023), o ICMBio não possui controle acerca de todas as medidas cautelares aplicadas. No entanto, devido à previsão de publicidade contida no Decreto nº 6.514/2008, os polígonos de áreas embargadas são publicados periodicamente no site do ICMBio:

a gente atualiza a planilha dinâmica mais ou menos uma vez por mês e coloca lá no site, assim como os shapes das áreas embargadas porque tem essa obrigação. Como a gente não tem uma página pública como o IBAMA, para consulta, a gente coloca o dado inteiro lá e a pessoa que tiver interesse consulta esse dado inteiro. (...) Quando a gente começou o banco lá no início a gente só pensou na época em sistematizar as informações de auto e embargo, então os outros formulários de apreensão, destruição, essas coisas a gente não fez (Informante, 17/02/2023).

Neste sentido, há o registro de 2.398.677,48 hectares (cerca de 2,5 milhões de hectares) de áreas embargadas de 2017 a 2022 em Unidades de Conservação federais brasileiras.



Visão Sintética da Seção 5.1.

Esta seção buscou relatar os resultados de um estudo sobre os autos de infração ambiental emitidos pelo ICMBio desde 2009 até dezembro de 2022. Foram identificados 26.391 autos de infração, dos quais 42% passaram por julgamento. A distribuição geográfica dos autos indica a predominância na região Norte, em linha com a atenção dada ao desmatamento na Amazônia.

O estudo realizado destaca a relevância dos julgamentos de autos de infração, com a GR4 (região sudeste) implementando uma estratégia de força-tarefa para lidar com o acúmulo de processos, e a GR5 (sul) mantendo uma equipe exclusiva para o trabalho, resultando em uma boa gestão da demanda ao longo dos anos.

Quanto às sanções, a maioria dos autos indica multas abaixo de 20 mil reais, com uma porcentagem considerável abaixo de 1.000 reais. Além disso, foram identificados casos significativos de infrações relacionadas à destruição da vegetação nativa e da flora, principalmente na região Norte, incluindo uma infração de 83 milhões de reais na Floresta Nacional do Jamanxim, no Pará.

A análise das infrações por região destaca que a maioria delas foi tipificada no artigo mais geral, de dano a Unidades de Conservação, com destaque para infrações contra a flora e

fauna, particularmente na região Amazônica. As infrações contra a fauna se concentraram na faixa litorânea de algumas regiões, principalmente devido à pesca ilegal.

A seção, ainda, descreve o processo de aplicação e cobrança de multas ambientais pelo ICMBio, desde a notificação inicial até as medidas de cobrança, incluindo a inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e a cobrança judicial pela Procuradoria-Geral Federal (PGF). O valor de multas aplicadas é alarmantemente superior ao de multas arrecadadas. No entanto, pôde-se observar um aumento significativo na arrecadação de multas ambientais nos anos de 2021 e 2022, atribuído a iniciativas internas, como a padronização dos julgamentos e a criação de equipes dedicadas. Uma tabela fornece dados sobre o valor total da arrecadação administrativa, judicial e número de autos julgados.

Por fim, destaca-se a questão da publicidade das áreas embargadas, com a divulgação de polígonos de áreas embargadas no site do ICMBio, embora o controle sobre todas as medidas cautelares aplicadas não seja abrangente. Neste sentido, obteve-se o dado de que houve 2.398.677,48 hectares de áreas embargadas em Unidades de Conservação federais brasileiras de 2017 a 2022.

5.2. Gestão das Informações Ambientais referentes a Autos de Infração

Como anteriormente explanado, parte dos dados utilizados neste trabalho para a caracterização dos autos de infração do ICMBio provém de banco de dados geoespaciais, cujos dados são disponibilizados em sistema interno do ICMBio pela atual Divisão de Informações Geoespaciais e Monitoramento do ICMBio (DGEO), anterior Divisão de Monitoramento e Informações Ambientais (DMIF), vinculada à Coordenação Geral de Proteção (CGPRO). A antiga DMIF e atual DGEO é responsável por fornecer dados e realizar análises espaciais para subsidiar as ações de proteção ambiental das Unidades de Conservação federais brasileiras, sendo um dos temas prioritários de sua atuação a prevenção e combate a incêndios florestais (Borges *et al.*, 2021). De qualquer forma, o foco da atuação se concentra mais no monitoramento do que na gestão de informações ambientais.

A DGEO disponibiliza dados geoespaciais e planilhas, ambos extraídos de um banco de dados robusto gerenciado pela divisão, com informações sobre todos os autos de infração emitidos e as áreas embargadas.

Já a planilha com os processos julgados, para fins de verificação de reincidência é gerada a partir da compilação de informações fornecidas pelas Gerências Regionais,

mensalmente, em processo eletrônico. Destaca-se que o fornecimento destas informações flutuou fortemente ao longo dos anos, não havendo uma cobrança institucional suficiente e constante, busca por aprimoramento da sistematização desses dados ou iniciativas de gestão das informações a fim de subsidiar políticas públicas afetas ou mesmo os trabalhos de fiscalização ambiental.

Esta afirmação pode ser observada no documento inicial datado de fevereiro de 2019, do primeiro processo criado a fim de sistematizar essas informações (processo SEI 02070.002096/2019-61):

Em razão da previsão contida nos Artigo 11 e 149 do Decreto 6.514 de 2008, a CGPRO mantinha na antiga intranet do ICMBio informações dos autos de infração julgados nas respectivas coordenações regionais.

Durante os anos de 2017 e 2018, em razão de deficiência estrutural, esses dados deixaram de ser atualizados, isso pode ter gerado uma ruptura na rotina anteriormente estabelecida junto às coordenações regionais de encaminhamento mensal das referidas informações.

Anteriormente tais informações eram recebidas no endereço eletrônico institucional autodeinfracao@icmbio.gov.br, contudo considerando o pleno funcionamento do SEI o recebimento dos dados do exercício de 2019 será realizado no presente processo, devendo ser feito uso da tabela modelo anexa.

Por oportuno informo que os dados recebidos na CGPRO até a presente data foram adicionados ao arquivo anteriormente disponível na intranet do ICMBio, que o referido arquivo está disponível para consulta na intranet, e que a rotina de atualização periódica está sendo restabelecida. O caminho de acesso para o arquivo é: Macroprocessos → Proteção → Monitoramento e Informações Ambientais → Autos de Infração e áreas embargadas → Autos de infração → Tabela de Reincidência (em PDF).

Nesse sentido solicito que os dados referentes aos processos julgados sejam encaminhados no presente processo até o quinto dia útil do mês subsequente ao julgamento.

Informantes-chave entrevistados informaram que, até 2014, já haviam ocorrido duas ou três iniciativas, mas “o ICMBio não tinha nada sistematizado sobre os autos de infração” (Informante, 2023).

Assim, a partir do ano de 2015, foi iniciado um projeto de sistematização, em que as informações de cada auto de infração, ainda em papel, um a um, começaram a ser registradas em um banco de dados, já georreferenciadas. Para definição de qual ferramenta utilizar, a DGEO contou, também, com o apoio de um terceirizado da Coordenação de Tecnologia (COTEC) especialista em geoprocessamento, e para a operacionalização, seis estagiários. Esse trabalho foi possível pois desde o início da emissão de autos de infração próprios do ICMBio, em meados de 2008, uma das vias do AI (via azul) era enviada, pelos correios, para a sede do ICMBio em Brasília. Todas essas vias estavam, inicialmente, acondicionadas em pastas na sala da COFIS (Coordenação de Fiscalização) e, com o projeto, foram migradas

para a sala da antiga DMIF. Até o fim de 2014, haviam sido emitidos 13.487 autos de infração pelo ICMBio.

A gente optou por já trabalhar nesse formato georreferenciado. Então, a primeira informação que entrava era a coordenada do AI. Aí já abria na tabela e a gente ia compilando todas as informações que estão lá, número do auto, nome do autuado, documento, descrição. Só algumas informações a gente não colocou, tipo o endereço do autuado, mas as informações principais do auto a gente foi colocando no banco. E isso levou algum tempo. Obviamente, porque era muita coisa. E tem, obviamente, suas fragilidades, a principal delas, que eu acho, é a questão que nem todo mundo enviava os autos, né. Então, tem muita coisa perdida por aí, que provavelmente ainda não está no banco. Ao longo do tempo, tudo o que passa pela DMIF ou em algum momento eu acessava algum processo de auto que não estava no banco, a gente insere, até hoje isso é feito. Então, qualquer auto que chegue ou a gente veja, eu confiro se está no banco e insiro se não tiver. (...) a gente calcula, assim, que entre 80 a 90% dos autos de infração estão nele. Hoje em dia é muito difícil a gente ver alguma coisa que confere no banco e não está lá (Informante, 17/02/2023).

A DMIF ficou responsável pela sistematização das informações referentes aos autos emitidos e às áreas embargadas, cuja publicidade é um dever legal. Já as informações sobre o julgamento dos autos são compiladas pela equipe de julgamento em segunda instância e a divisão apenas publica a planilha na rede interna do ICMBio:

A parte de julgamento, desde a época em que eu cheguei na CGPRO, tinha uma planilha para segunda instância. O pessoal fazia essa planilha e de primeira Instância sempre foi meio que uma caixa preta. A gente não tinha essa informação e até hoje a gente não tem muita informação fora daquela planilha (Informante, 17/02/2023).

Com o objetivo de sanar esse problema, a divisão possui um projeto de “revisitar” cada auto de infração e atualizar as informações sobre julgamento no banco de dados, mas as demandas já existentes nunca permitem que isso seja feito. Porém, a solução definitiva se daria por meio de um sistema informatizado para o processo sancionador específico do ICMBio. Específico porque desde 2020 o ICMBio vem utilizando um sistema criado por outro órgão ambiental federal (IBAMA), e a extração de informações tem sido uma nova dificuldade, visto que o Instituto não tem gestão alguma sobre o sistema.

De certa forma, a atual nomenclatura da divisão comunica melhor as suas atribuições, visto que o trabalho principal é a geração de informações geoespaciais para a proteção:

O foco na CGPRO é muito no desmatamento na Amazônia. (...) A gente faz análises para subsidiar esse direcionamento da fiscalização para a parte de desmatamento. A gente todo o ano faz análises dos alertas de desmatamento que subsidiam aquela escolha das UCs prioritárias (...) a gente já processa os dados do INPE e disponibiliza pras UCs, no caso Amazônia e Cerrado, que são os dados que eles fazem. E faz algumas análises, gera uma nota informativa mensal de como está indo o desmatamento. Toda vez que sai o PRODES, fazemos a nota com um comparativo por ano, quais as UCs mais desmatadas, pra ver onde está concentrado o desmatamento, tudo com foco nas UCs. Porque, geralmente, as análises feitas pelos outros órgãos não têm esse foco específico para as UCs. Então esse é o nosso papel: a gente trabalha, processa e disponibiliza os dados para as Unidades de

Conservação. A parte de fogo a gente ainda é responsável pelo mapeamento das áreas queimadas, as cicatrizes. A gente faz isso desde 2010 (...) (Informante, 17/02/2023).

Já quanto ao tema da disponibilização das informações ambientais, não há uma diretriz institucional neste sentido, e a divisão considerava esse termo muito amplo, de forma que outro desafio enfrentado se refere aos pedidos de acesso à informação por parte da sociedade.

Eu acho que essa parte do SIC [serviço de informação ao cidadão] está ainda bem difícil para nós, porque são pedidos de tudo quanto é forma que você imagine, não tem uma padronização, eles podem pedir coisas que nunca foi pedido antes de formas diferentes (...). Então, dependendo do pedido, o que a gente faz é mandar uma planilhona, por exemplo, e a pessoa faz os filtros e gera a informação que precisa... Falta muita informação, sabe? A gente não sabe até que ponto pode mandar, a gente está sempre em dúvida se pode mandar tudo, se não pode, que tipo de dado. A gente consultou uma vez a procuradoria jurídica porque um SIC veio pedindo informações de pessoas específicas... e a gente pode fazer isso? nunca fizemos, sabe? Eles responderam que não podia. Mas, ultimamente a gente tem recebido pedidos que a pessoa já chega falando que é obrigatório divulgar e não sei o quê... aí as leis ficam conflitantes, né. Porque saiu no decreto agora que a gente deve divulgar, inclusive os processos... Como faz? E não tem condições de tarjar todos os dados pessoais... e por outro lado tem alguém lá de proteção de dados pessoais alertando que a gente não pode divulgar e tem até multa para quem fizer errado... (Informante, 17/02/2023).

Visão Sintética da Seção 5.2.

A seção aborda a evolução do manuseio de dados geoespaciais e informações sobre autos de infração no ICMBio, desde a sua falta de sistematização até os esforços atuais para aprimorar a gestão dessas informações. Inicialmente, a antiga DMIF, atual DGEO, era responsável pela coleta e análise de dados geoespaciais para apoiar as ações de proteção ambiental, especialmente relacionadas à prevenção e combate a incêndios florestais. A falta de estrutura e procedimentos consistentes levou a flutuações no fornecimento de informações ao longo dos anos, o que dificultou a consolidação dos dados.

A narrativa descreve a transição de registros manuais para um banco de dados georreferenciado e destaca desafios como a incompletude dos dados devido a envios irregulares dos autos de infração. Além disso, são discutidos os problemas na gestão de informações sobre julgamentos de autos de infração, que permanecem parcialmente desconhecidos. A DGEO busca aprimorar seus processos, incluindo o uso de um sistema informatizado para a gestão de processos sancionadores, embora as limitações persistam devido à dependência de um sistema criado por outro órgão (IBAMA).

A DGEO também desempenha um papel vital na geração de informações para proteção ambiental, com um foco particular na análise e monitoramento do desmatamento na Amazônia. No entanto, enfrenta desafios na disponibilização de informações ambientais devido à falta de diretrizes institucionais claras e à complexidade dos pedidos de acesso à

informação por parte da sociedade. A necessidade de equilibrar as exigências de transparência com a proteção de dados pessoais e outras restrições legais representa um desafio contínuo para a divisão.

5.2.1. Informações Ambientais: histórico e conceito

Conforme Lanchotti e Mata Diz (2016), o direito de acesso à informação ambiental está especialmente protegido no âmbito dos direitos humanos, visto serem indispensáveis para a governança, transparência, “accountability” na concretização de uma gestão pública inclusiva e participativa. As autoras explicam (p. 132), abordando o contexto da legislação brasileira que:

O direito de acesso à informação ambiental, objeto de análise do presente estudo, foi, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 19), em 1948, o primeiro direito de acesso reconhecido por um instrumento internacional. Também possui a maior previsão expressa no ordenamento jurídico pátrio, pois presente na Constituição da República de 1988 (artigo 5º, inciso XXXIII) e em lei específica, conhecida por Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650/2003).

Na esfera internacional, a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (1972), realizada na cidade de Estocolmo, Suécia, fundamentou os pilares do acesso à informação ambiental em seu Princípio 19, enquanto a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro (Eco-92), consolidou, em seu Princípio 10, três direitos de acesso para questões relativas ao meio ambiente: acesso à informação, influência da participação popular na tomada de decisão e acesso à justiça. Contudo, tais resoluções não são vinculantes e são consideradas recomendações pelos países (Lanchotti; Mata Diz, 2016).

Tendo em vista a necessidade de compromissos mais sólidos acerca do tema das informações ambientais, um instrumento normativo internacional, conhecido por Convenção de Aarhus, foi elaborado e negociado no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (CEE/ONU) e adotado em 1998. A Convenção estabelece deveres para com a sociedade, sendo conhecida como um acordo sobre responsabilidade governamental, transparência e acessibilidade, estando apoiada em três pilares: informação ambiental, participação popular na tomada de decisões e acesso à justiça em matéria ambiental (Mata Diz; Discacciati, 2017).

Mata Diz e Discacciati (2015) demonstram que para os fundamentos jurídicos do Projeto de Lei que propõe a criação da Lei das Informações Ambientais no Brasil (Lei nº

10.650/2003) foram utilizados os princípios e o texto base da Convenção de Aarhus, de forma que as normas e discussões internacionais influenciaram significativamente o sistema legal nacional neste tema. Salientam, adicionalmente, que a lei brasileira se restringe ao primeiro pilar de Aarhus, o de direito de acesso à informação ambiental.

De acordo com Barros (2017), ainda no plano nacional brasileiro, o princípio 17 da Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano de Estocolmo (1972), impulsionou a formulação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) que cria o SINIMA (Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente) e destaca a importância da garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes.

Alguns anos mais tarde, a Constituição Federal Brasileira, de 1988, torna o direito de acesso à informação uma garantia fundamental e dedica um capítulo para a proteção ambiental (Barros, 2017). O princípio da publicidade da administração pública foi elencado no caput do art. 37 da Carta Magna, o que pode ser caracterizado como a divulgação de informações de forma ativa, enquanto no inciso XXXIII do artigo 5º é garantido o direito fundamental de obtenção de informações perante órgãos públicos, por interesses individuais ou coletivos, numa divulgação passiva.

A regulamentação do acesso à informação no Brasil previsto na Constituição Federal só veio a ocorrer em 2011, por meio da LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). “No projeto de lei consta a justificativa de que “tal direito [de indagar e obter informações] deve ser assegurado, tanto para proteger legítimos interesses pessoais quanto para, de modo geral, estimular o correto desempenho administrativo (BRASIL, 2003a).” (Mata Diz; Discacciati, 2015, p. 90).

Já o direito à proteção de dados pessoais também é fundamental na Constituição Federal, tendo sido regulamentado em 2018, pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – lei 13.709/2018). Limberger (2022) expõe o aparente dilema entre as duas normativas (simplicadamente, a primeira com a publicidade como regra e a segunda para salvaguardar dados pessoais), demonstrando, finalmente, que possuem uma relação de convergência, na medida em que ambas são pautadas pela redução de assimetria de informação da parte vulnerável.

Ferreira (2016, p. 14) cita em seu trabalho, “mais de 30 Leis ou Decretos publicados nos últimos 35 anos que, de alguma forma, abordam a produção ou disponibilização de informações ambientais”, prevendo a criação de dezenas de sistemas, como o Sistema Nacional para o Cadastro Ambiental Rural - SICAR, o Sistema de Informações sobre a

Biodiversidade Brasileira – SiBBr e Sistema Informatizado de Monitoria de RPPN - SIMRPPN, demonstrando a crescente relevância do tema em tempos mais recentes no Brasil.

Em âmbito regional, de acordo com Capelli *et al* (2018), alicerçado no Princípio 10 da Rio-92, e antecedido pela Convenção de Aarhus, de 2012 a 2018 foi negociado o Acordo de Escazú, cujo objetivo é

... garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2018, p. 14).

O Acordo de Escazú é considerado o principal acordo de direitos humanos dos últimos vinte anos na América Latina e Caribe. O Brasil participou das discussões, assinou, mas não o ratificou. No entanto, se conforma como uma das prioridades do atual governo. O Acordo entrou em vigor em abril de 2021, quando onze países o ratificaram, sendo que a primeira conferência das partes ocorreu em 2022. O acordo é composto por quatro pilares, sendo o mais inovador, e além dos já previstos na Convenção de Aarhus, a primeira disposição vinculante do mundo sobre os defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais, numa região em que, lamentavelmente, eles enfrentam com demasiada frequência agressões e intimidações.¹⁶

Em termos de implementação da coleta, sistematização e uso de informações ambientais, de acordo com Ferreira (2016), a partir da Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente (Portaria MMA N° 160, de 19 de maio de 2009), o SINIMA ressurge com o objetivo de ser uma “plataforma conceitual”, uma infraestrutura interinstitucional de dados espaciais, para além de um sistema computacional, visando a integração e compartilhamento de informações de todos os órgãos do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiental).

Quanto às infrações ambientais, a primeira previsão relativa à disponibilização de informações aparece na Lei da Informação Ambiental, de 2003, que determina a publicação em Diário Oficial e nos órgãos, em local de fácil acesso ao público, de listagens e relações contendo os dados referentes a “autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais”. Neste caso, é determinada a publicidade tanto das autuações quanto das sanções, o que vem a ocorrer apenas após a confirmação dos autos de infração (julgamento).

¹⁶ As informações deste parágrafo foram fornecidas em evento paralelo à 2ª Conferência das Partes do Acordo de Escazú ocorrido em 19/04/2023: O Acordo de Escazú como promotor da reconstrução da governança ambiental brasileira (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=X37vRFxAcKQ>).

Conforme Ferreira (2016), a multiplicidade de sistemas e diferentes problemas comumente identificados na produção, uso e manejo de informações geoespaciais contribuem para justificar a não implementação do SINIMA. Tais problemas se relacionam aos componentes de uma Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE): pessoas, dados, tecnologia, normas/padrões e o componente institucional.

Em 27 de novembro de 2008 é publicado o Decreto 6.666, de 27 de novembro de 2008 que torna o compartilhamento e disseminação dos dados geoespaciais e seus metadados obrigatório para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Neste sentido, no âmbito do ICMBio, em agosto de 2018 foi publicada a Política de Geoinformação e da organização para a Infraestrutura de Dados Espaciais - IDE e instituiu o comitê de geoinformação do Instituto. O objetivo final é produzir, utilizar e disponibilizar a geoinformação de forma organizada e eficiente. Desde então, significativos esforços vêm sendo empreendidos para a construção de um Sistema Integrado de Geoinformação - SIGEO, o que demanda a padronização e validação de todos os dados a comporem o sistema. Considerando a grande quantidade de geoinformação do ICMBio, foi realizada uma seleção de dados com algum grau de organização e divulgação pelo Instituto, e em agosto de 2022, fora definido o 1º lote de padronização, que inclui os autos de infração lavrados e as áreas embargadas (geridos pela DGEO) (Processo SEI 02070.006786/2022-94).

É também, apenas a partir da publicação do Decreto 6.514 de 2008 (que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais), que “é criada a lista pública de embargos e o IBAMA passa a divulgar na internet um mapa atualizado em tempo real com os dados dos imóveis rurais que sofreram sanção por desmatamento ilegal” (Ferreira, 2016, p. 10). Cabe ressaltar que o sistema de consulta do IBAMA só publica as autuações e as medidas cautelares aplicadas, não havendo dados sobre as sanções (ou julgamentos dos autos). Conforme exposto na caracterização, o ICMBio também cumpre com essa obrigação de dar publicidade às áreas embargadas.

No primeiro Decreto que regulamentou a Lei de Crimes Ambientais, Decreto nº 3.179 de 21 de setembro de 1999, não havia previsão alguma de publicação de informações acerca das sanções ambientais. Tal dispositivo foi incluso pelo Decreto nº 5.523 de agosto de 2005. Assim, na primeira versão do Decreto 6.514, de julho de 2008, que vigora até os dias de hoje, a obrigação para que os órgãos do SISNAMA dessem publicidade às sanções administrativas mensalmente foi mantida, assim como a publicação das áreas embargadas. Em dezembro do mesmo ano é publicado o Decreto 6.686, que altera e acresce dispositivos ao Decreto 6.514, passando a exigir essa publicidade com periodicidade trimestral, no SINIMA e no sítio dos

órgãos na internet, informando, ainda, se os processos estão julgados em definitivo ou encontram-se pendentes de julgamento ou recurso.

Nos parágrafos 6º e 7º do Artigo 96 da mais recente alteração do Decreto que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais (Decreto nº 11.373, de 2023), além da manutenção da exigência de publicação das sanções, fora incluída a obrigação da disponibilização tanto dos autos de infração e seus processos administrativos, quanto dos polígonos de áreas embargadas, embargo via sítio oficial na internet.

Todavia, a previsão de divulgação dos dados de imóvel rural ou área embargada e respectivo titular em lista oficial, em atendimento à Lei de Informações Ambientais, já estava prevista no artigo 18 do Decreto 6.514 desde sua publicação, tendo sido inclusa a exigência da informação do julgamento (ou sua pendência) do auto de infração pela primeira alteração ocorrida via publicação do Decreto nº 6.686 em dezembro de 2008.

Portanto, atualmente, existe a obrigação da publicação das sanções administrativas ambientais trimestralmente no SINIMA e no sítio dos órgãos na internet, informando, ainda, se os processos estão julgados em definitivo ou encontram-se pendentes de julgamento ou recurso, bem como dos dados de imóvel rural ou área embargada e respectivo titular em lista oficial, com informação sobre o julgamento (ou sua pendência) do auto de infração e obrigação da disponibilização tanto dos autos de infração e de seus processos administrativos, quanto dos polígonos de áreas embargadas, via sítio oficial na internet, estes últimos sem previsão de periodicidade.

A previsão de dar publicidade ao resultado do julgamento dos processos administrativo é extremamente relevante na medida em que estas são as autuações que podem ser realmente consideradas infrações, já que um auto de infração, após o devido processo legal, pode ser julgado nulo ou cancelado. A despeito desta constatação, e da vasta previsão legal, as informações ambientais divulgadas pelo ICMBio, seja através do banco de dados oficial, seja em resposta a questionamentos internacionais (como as respostas ao relatório de avaliação do desempenho ambiental brasileiro no âmbito do processo de acessão à OCDE - (Organisation for Economic Co-operation and Development), versam, via de regra, sobre o número de ações fiscalizatórias e o número de autos de infração lavrados (ICMBIO, 2021b).

Já a publicidade das áreas embargadas possui função prática direta, tendo em vista a possibilidade de informar os cidadãos a fim de evitar a compra de uma área embargada, por exemplo, ou para a implementação de medidas de restrição a créditos pelos bancos, o que desencorajaria o cometimento de infrações. Nissim e Portnov (2020), demonstram que a aplicação de medidas cautelares como a apreensão de veículos são mais efetivas, pois

resultam em perdas imediatas e severas aos autuados, enquanto multas de valor relativamente baixo, processos demorados combinados com as baixas chances de ser pego numa fiscalização, podem explicar a baixa eficácia das autuações.

Em termos empíricos, a deficiência de dados que se refiram aos autos de infração confirmados em julgamento, ou seja, que passem do status de dado a informação ambiental, pode ser explicado, em parte, pelo histórico de ausência de locus específico do processo sancionador ambiental no âmbito do ICMBio. Até setembro de 2022 não havia um setor na estrutura organizacional responsável pela supervisão e, conseqüentemente, pela geração e gerenciamento da informação ambiental proveniente deste processo.



Visão Sintética da Seção 5.2.

O direito de acesso à informação ambiental é reconhecido como um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, tendo sua base em diferentes acordos internacionais e legislações nacionais. No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 consagra esse direito no inciso XXXIII do artigo 5º e é reforçada pela Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650/2003). O tema também é respaldado por tratados internacionais, como a Convenção de Aarhus, que estabelece o acesso à informação ambiental, participação popular na tomada de decisões e acesso à justiça como pilares essenciais.

Além disso, a implementação de políticas nacionais, como a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a criação de sistemas de informações, como o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), refletem a crescente importância atribuída ao acesso e transparência de dados ambientais. No entanto, desafios persistentes, como a falta de centralização e padronização de informações, continuam a prejudicar a eficácia da divulgação e utilização desses dados.

Enquanto as regulamentações buscam garantir a transparência das infrações ambientais, com a publicação de listas e informações pertinentes, a falta de divulgação dos resultados dos processos sancionadores e das áreas embargadas pode comprometer a efetividade das medidas adotadas. A necessidade de uma supervisão mais específica e eficiente no âmbito do processo sancionador ambiental é ressaltada como um aspecto crítico para melhorar a disponibilidade e utilidade das informações ambientais.

Tabela 07: Sistematização das normas relativas ao acesso à Informação Ambiental.

| Norma | Conteúdo |
|--|--|
| Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) | Direito de acesso à informação ambiental como o primeiro direito de acesso reconhecido por instrumento internacional |
| Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (1972) | Princípio 19 – fundamenta os pilares do acesso à informação ambiental Princípio 17 – impulsionou a a formulação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) que cria o SINIMA (Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente) |
| Constituição Federal Brasileira (1988) | Torna o direito de acesso à informação uma garantia fundamental e dedica um capítulo para a proteção ambiental. Art. 37 - princípio da publicidade da administração pública, caracterizado como a divulgação de informações de forma ativa e Art. 33 direito fundamental de obtenção de informações perante órgãos públicos, por interesses individuais ou coletivos, numa divulgação passiva |
| Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) | Princípio 10 – estabelece três direitos de acesso para questões relativas ao meio ambiente: acesso à informação, influência da participação popular na tomada de decisão e acesso à justiça. |
| Convenção de Aarhus, elaborada e negociada no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (CEE/ONU) – 1998 (não válida para o Brasil) | Estabelece deveres para com a sociedade, sendo conhecida como um acordo sobre responsabilidade governamental, transparência e acessibilidade, estando apoiada em três pilares: informação ambiental, participação popular na tomada de decisões e acesso à justiça em matéria ambiental |
| Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650/2003) | Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. |
| Decreto 6.666, de 27 de novembro de 2008 | Torna o compartilhamento e disseminação dos dados geoespaciais e seus metadados obrigatório para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal |

| | |
|--|--|
| Decreto 6.514 de 2008 (que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais) | Estabelece a obrigação de publicidade às sanções administrativas. atualmente, existe a obrigação da publicação das sanções administrativas ambientais. Atualmente, essa obrigação é trimestral para o SINIMA e no sítio dos órgãos na internet, devendo-se informar, ainda, se os processos estão julgados em definitivo ou encontram-se pendentes de julgamento ou recurso, bem como dos dados de imóvel rural ou área embargada e respectivo titular em lista oficial, com informação sobre o julgamento (ou sua pendência) do auto de infração e obrigação da disponibilização tanto dos autos de infração e de seus processos administrativos, quanto dos polígonos de áreas embargadas, via sítio oficial na internet, estes últimos sem previsão de periodicidade. |
| Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente (Portaria MMA N° 160, de 19 de maio de 2009) | O SINIMA ressurgiu com o objetivo de ser uma “plataforma conceitual”, uma infraestrutura interinstitucional de dados espaciais, para além de um sistema computacional, visando a integração e compartilhamento de informações de todos os órgãos do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiental). |
| LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) | Regulamenta o acesso à informação no Brasil |
| Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/2018) | Regulamento o direito à proteção de dados pessoais - publicidade como regra, salvaguardando dados pessoais |
| Acordo de Escazú (2018) | Negociado entre 2012 e 2018, é considerado o principal acordo de direitos humanos dos últimos vinte anos na América Latina e Caribe (REF.). O Brasil participou das discussões, assinou, mas não o ratificou ainda. Composto por quatro pilares, sendo o mais inovador, e além dos já previstos na Convenção de Aarhus (REF.), a primeira disposição vinculante do mundo sobre os defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais. |
| Política de Geoinformação e da organização para a Infraestrutura de Dados Espaciais – IDE do ICMBio (2018) | O objetivo final é produzir, utilizar e disponibilizar a geoinformação de forma organizada e eficiente. em agosto de 2022, fora definido o 1º lote de padronização, que inclui os autos de infração lavrados e as áreas embargadas. |

6. AÇÕES SITUADAS DE GESTÃO DE UMA EQUIPE DE JULGAMENTO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA DE AUTOS DE INFRAÇÃO AMBIENTAL NO ICMBIO

Acontece que o pensamento criativo em ciência é exatamente isto – não uma coleção mecânica de fatos e induções teóricas, mas um complexo processo envolvendo intuição, preconceito e insight em outras áreas. A ciência, no seu apogeu, interpõe o julgamento e a engenhosidade humanos em todas as suas atuações. Afinal de contas, ela é praticada por seres humanos (embora às vezes nos esqueçamos disso) (Gould, 1987, p. 119).

Neste capítulo será abordada a gestão do processo sancionador no âmbito do ICMBio vista pela ótica da ação coletiva do tipo organizacional. Ou seja, nesta pesquisa, entendemos que a dinâmica desenvolvida pelos agentes de uma pequena equipe (a Equipe Regional de Instrução da Gerência Regional Sul), que se expande agregando agentes de outras equipes, mas que manteve uma regularidade de atuação central ao longo dos anos, e mais intensamente, a partir de 2020, demonstra elementos da perspectiva de gestão apresentada por Serva (2023). E pretendemos ilustrar que esta ação pode ser entendida não apenas como organizacional, a despeito da ausência de cargos, hierarquias ou equivalentes, mas também como impulsionadora de mudanças significativas para o incremento positivo no alcance dos objetivos de atuação do ICMBio.

Desta forma, neste trabalho partimos de uma visão mais ampla e filosófica dos conceitos de normatividade (Frega, 2014; 2015; 2015a) e de Ação Situada (Ogien; Quéré, 2005; Quéré, 2006), rumando para a dimensão empírica da gestão que corporifica a normatividade em ação por meio de análises de situações experienciadas pela equipe. No meio deste caminho encontramos três características centrais da perspectiva de gestão de Serva (2023): a estabilização provisória das transações, os agenciamentos e a regulação.

A fim de apresentar a análise e viabilizar o entendimento do leitor, propomos que as situações narradas sejam percebidas como caminhos. Durante a análise dos dados observamos que quando uma questão problemática se impõe, a gestão se configura por meio de debates, negociações e deliberações que levam a diversas possibilidades de ação. Assim, ao longo de um caminho (situação), são apresentados episódios que tratam de temas afetos à questão em discussão. Então, geralmente, uma das possibilidades (caminhos) é escolhida pelo coletivo e a ação se desdobra naquela direção. Analogamente, denominamos “trechos”, diferentes diálogos que pertencem a um mesmo episódio, para facilitar a leitura.

Por vezes, ao longo do caminho a mesma questão problemática ressurgue, nestes casos verificamos a existência de um retorno, uma recursividade, como se a trilha fizesse uma grande volta e passasse no mesmo ponto. Novos debates, negociações, deliberações e novas

possibilidades de ação então ocorrem. Nem sempre se escolhe o mesmo caminho já trilhado. Por isso, entre um ponto e outro encontramos as estabilizações, sempre provisórias. Por esta razão, importa ressaltar que se trata apenas de um recurso para a narrativa, pois os caminhos nunca têm fim, sempre se desdobram em novos começos.¹⁷



Nos trechos percorridos, os agentes carregam elementos não-humanos muito heterogêneos, como: conhecimento técnico, habilidades referentes a sistemas tecnológicos, referências normativas, equipamentos, sendo que essa combinação que acompanha a gestão é o que denominamos agenciamentos, a qual, também, pretendemos destacar, considerando a relevância para a implementação da ação.

Portanto, o presente capítulo está organizado a partir dos dois operadores analíticos: Composições de procedimentos a partir do impacto de alterações normativas; e Enfrentamento de tensões técnico-jurídicas, identificados a partir das situações constantes nos dados coletados, das quais duas foram selecionadas e são analisadas neste trabalho.

¹⁷ Como recurso para facilitar a leitura, inserimos no princípio de cada transcrição de conversas do WhatsApp, uma breve introdução, enquanto sinalizamos as transcrições em si por meio de itálico. Além deste recurso, destacamos pontos-chave da discussão, sob nossa ótica, através de negrito.

Situações em análise por operador analítico:

- a) Composições de procedimentos a partir do impacto das alterações normativas
 - O que é padronizável?
 - Recurso do Fiscal

- b) Enfrentamento de tensões técnico-jurídicas
 - Fora é mais gravoso que dentro
 - Peixe é animal ou recurso?

6.1. Composições de procedimentos a partir do impacto de alterações normativas

6.1.1. O que é padronizável?

As situações abordadas a seguir tratam de questões levantadas durante o trabalho de elaboração do “Guia Prático”, cujo objetivo era padronizar o processo sancionador, relatado preliminarmente na justificativa prática desta tese, visto que, os campos profissional e acadêmico dessa pesquisa estão genuinamente entrelaçados.

Recordando, diante da constatação pela Procuradoria do ICMBio, em meados de 2020, de que 25% dos processos administrativos que seguiam para cobrança judicial eram impugnados pela Equipe Nacional de Cobrança da PGF, foi criado um Grupo de Trabalho, cujos produtos finais foram um Manual que compilava todas as normas existentes sobre o sancionador, elaborado pela PFE, e um Guia Prático que compunha um Procedimento Operacional Padrão – POP. Este último fora construído por representantes das equipes de instrução de todas as Gerências Regionais, com objetivo de padronizar, assegurar qualidade e alguma previsibilidade ao que fosse possível dentro do processo do ICMBio. Note-se que no ICMBio nunca houvera iniciativa nesse sentido e que, até então, houve uma longa permanência da principal norma do sancionador, pois a Instrução Normativa nº 06 vigeu de 2009 ao início de 2020.

Nas entrevistas realizadas para a reconstituição do histórico da estruturação do processo sancionador no ICMBio, em diferentes ocasiões foi citada a falta de normatização:

Mas, em nenhum momento se sentou ou criou um grupo de trabalho para definir normas e padrões, isso não aconteceu naquela época. (...) sem uma estrutura organizacional, nem normativa clara de como deveríamos julgar esses autos. Você não tinha o modelo de julgamento de auto de infração... a procuradoria fez um modelo que foi utilizado como sugestão, mas cada CR fazia de um jeito. **Um dos problemas então é que não existia um padrão.** (...) Mas naquela época a gente tinha um vácuo normativo e de informação sobre como fazer, tudo era novo pra gente.

Inclusive prazos para poder fazer a intimação, intimação por edital (Informante 12, 2023).

Então toma decisão logo. Vai ser assim, vamos normatizar. Esse é o procedimento, esse é o prazo, essa é a norma. É uma questão tão grande, que assusta, a história da prescrição, que assusta no momento que isso pode ser imputado aos coordenadores regionais. Porque não é dolo, os erros e inércias foram muito mais desse macro conteúdo do que em termos pessoais. (...) Mas nesse início, **o clima era esse, de uma confusão muito grande e falta de normativas...** (Informante 9, 2023).

Esse problema acho que permanece até hoje, mesmo tendo evoluído os olhares sobre as normativas. **Mas, o rito processual, tendo alterado ao longo do tempo, sem que houvesse a devida capacitação e estruturação** das coordenações regionais, foi o efeito mais danoso para todo o processo sancionador. (...) (Informante 10, 2023).

Porém, existiam normas, a Lei de Crimes Ambientais, o Decreto que a regulamenta e a Instrução Normativa ICMBio nº 06/2009. Desta forma, os trechos grifados nas falas acima explicitam melhor qual o sentido que os entrevistados se referem ao falar de normatização: é algo que vai além da norma, mais concreto, discutido, que compõe o procedimento, a operacionalização, o passo-a-passo construído com a experiência, mas registrado, validado e amplamente disseminado institucionalmente.

Partindo dessa mesma angústia, durante o período de observação participante, a equipe da ERI/GR5, nossa fonte de dados, liderou um projeto de diagnóstico, mapeamento e padronização do processo sancionador ambiental, com foco no passivo de autos de infração a julgar. O processo de trabalho do grupo foi significativamente relevante em termos de contribuição para a consecução de uma das missões do Instituto, proteger a biodiversidade, e será objeto de análise nesta seção.

Início do Caminho...

A situação problemática descrita provém de período anterior à criação do grupo de trabalho de padronização e se refere à desestabilização ocasionada pela revogação da longamente válida IN nº 06/2009 e publicação de uma nova instrução normativa do processo sancionador ambiental.

Conforme consta na seção 4.5, depois de dez anos seguindo uma normativa interna que regia o processo sancionador ambiental no ICMBio (IN ICMBio nº 06/2009), no início de 2020 é publicada uma nova normativa (INC MMA/IBAMA/ICMBio nº 02/2020), agora conjunta com o IBAMA, com a alteração de diversos procedimentos e entendimentos, especialmente devido à criação do dispositivo de conciliação no Decreto nº 9.760 de 11 de abril de 2019. A IN nº 02, além de implementar a instituição dos Núcleos de Conciliação Ambiental (NUCAM), previu a instituição das Equipes Regionais de Instrução (ERI).

Os impactos dessas alterações e as adaptações necessárias, que, muitas vezes, vão de encontro ao hábito de trabalho já estabelecido nas equipes é um dos pontos explorados nesta pesquisa. Qual é o impacto dessas alterações normativas? Como esses impactos são enfrentados? Como é a gestão para a adaptação de um procedimento?

Este primeiro episódio trata do período imediato pós alteração da Instrução Normativa do Processo Sancionador (IN ICMBio nº 06/2009 para IN Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 02/2020). Inicialmente, a Equipe buscava adaptar suas ações conforme as análises iam sendo feitas, lidando com as dúvidas que surgissem, sem planejamento.

Trecho 01 – A INC 02/2020 criou uma nova designação para a equipe de instrução e julgamento de autos de infração, o que implicou na necessidade de parar os procedimentos da forma como eram feitos habitualmente, pois enquanto a Portaria que transformava a equipe de julgamento da então Coordenação Regional 9 em Equipe Regional de Instrução não era publicada, não seria possível assinar documentos:

11:44, 20/03/2020 - Analista 3: *Dia! Fiz o grupo pra gente se organizar pós IN 02/20*

11:44, 20/03/2020 - Analista 2: *beleza! já tenho uma pergunta: o que faço com os prazos? mando os ofícios normalmente?*

11:44, 20/03/2020 - Analista 3: *vai fazendo. vão ficar todos parados no bloco de assinatura*

11:44, 20/03/2020 - Analista 2: *tá*

11:44, 20/03/2020 - Analista 3: *só vai começar valer quando saírem. ou seja, só deus sabe quando*

Trecho 02 – A nova IN também alterou os tipos de documentos a serem elaborados na instrução do processo sancionador:

10:16, 25/03/2020 – Analista 3: *Finalizando as orientações para os julgamentos: a partir de agora o documento não é mais parecer. É o relatório circunstanciado. Tem modelo no sei*

Analista 2: *beleza*

(...)

10:16, 25/03/2020 - Analista 3: *E não podemos assinar pois não temos portaria do presidente ainda*

(...)

10:37, 25/03/2020 - Analista 1: *eu peguei um da (...) [número do processo]. estou terminando e ficou a dúvida sobre parecer instrutório recursal. A IN 02/2020 não cita esse passo, vamos abolir?*

(...)

10:42, 25/03/2020 - Analista 2: *foi o que eu fiz já em outro processo*

(...)

11:00, 25/03/2020 - Analista 3: *Sim, cortamos o parecer, foi né?*

11:00, 25/03/2020 - Analista 2: *Sim. Não fazia sentido mesmo*

Trecho 03 - A identificação das alterações de procedimentos trazidas pela nova Instrução Normativa à medida que as análises ocorriam prejudicava o andamento processual, visto que muitos passos culminavam em dúvidas que impediam a implementação, como se vê a seguir:

08:32, 26/03/2020 - Analista 1: *Estava estudando um processo agora aqui e a IN 02/2020. vcs viram que o indeferimento de produção de provas não precisa mais ser feito pelo chefe da UC? pelo que vi, smj, deve ser feito pela autoridade julgadora*

(...)

11:24, 26/03/2020 - Analista 3: *Sobre a questão de produção de provas... na IN 06 constava claramente que quem decidia por aprovar ou não era o chefe da UC. A nova está silente quanto a essa responsabilidade. O Decreto fala que a autoridade julgadora pode recusar as provas propostas (apresentadas) justificadamente. Não sei o que fazer, por fim, com os pedidos de provas anteriores a nova IN*

11:26, 26/03/2020 - Analista 1: *pelo que entendi, a IN conjunta vale imediatamente, a não ser para casos já julgados, por exemplo. mas nesse caso de produção de provas, acho que a análise de deferimento, deve começar a ser feita pela CR. SMJ*

Em meio às discussões e adaptações necessárias para adequação dos procedimentos à nova IN 02, com o resguardo da legalidade da atuação dos analistas ambientais, no dia 27 de março de 2020 são publicadas duas Portarias pelo ICMBio. A Portaria ICMBio n. 226/2020 que determinava “a suspensão dos prazos processuais por tempo indeterminado, a contar de 23 de março de 2020, nos feitos físicos e eletrônicos em trâmite no âmbito desta Autarquia enquanto as medidas excepcionais estiverem em vigor” e a Portaria 133/2020 que orientava sobre o trabalho remoto compulsório devido à pandemia do coronavírus.

Trecho 04 - Somente em 17/04/2020 foram publicadas as portarias que criavam as equipes regionais de instrução, o que permitiu a retomada da assinatura dos documentos técnicos que instruem o processo e subsidiam o julgamento em 1ª instância:

13:31, 17/04/2021 - Analista 1: *agora pode assinar lá o RC [relatório circunstanciado], temos Portaria. e como vai ser? quantos assinam?*

13:34, 17/04/2020 - Analista 3: *Tô revisando um por um e colocando post it com vermelho os que dá pra assinar. Ai coloco os nomes das duplas, revezando. 2 assinam*

13:36h, 17/04/2020 - Analista 2: *tem uns processos com RC pronto que já tem uns comentários no post it*

(...)

13:37. 17/04/2020 - Analista 3: *Sim, qdo tem pendências pra resolver, quem vai assinar junto já discute e revisa*

A questão da desestabilização e estabelecimento de estabilizações provisórias, aparece, pelo menos, de duas formas nas transcrições acima: 1) nas discontinuidades devido às alterações normativas cujos prazos não condizem com o trabalho cotidiano e ao “não saber como fazer” após determinada mudança; e 2) na combinação do ritmo de assinaturas em duplas (o que não estava previsto na nova IN, mas era um hábito adquirido anteriormente, quando se elaborava parecer técnico e foi mantido), que é, ao mesmo tempo espacial (duas pessoas) e temporal (necessidade de revisão para completar o documento com duas assinaturas).

Trecho 05 - Diariamente surgiam novidades referentes à IN 02 conforme as análises dos processos iam avançando. Entre essas dúvidas estavam: critérios de dosimetria (agora bem claros na nova IN) valem para autos emitidos antes de sua publicação? E se o auto foi lavrado

antes de 08/10/2019 e o autuado só o recebeu após essa data, ele tem direito ao rito da conciliação? E quem decide sobre levantamento de cautelares antes do julgamento?

09:39, 07/05/2020 - Analista 3: *Perfeito, a IN 02 e tudo o que tem nela só vale para AI lavrado depois de 8/10*

(...)

15:12, 07/05/2020 - Analista 1: *Parecer sobre divergência do art 31 da IN 02 e do Decreto (embargo). o de ontem vcs leram neh, o da necessidade de intimação para readequação da conversão de multa no prazo do decreto*

perai que já mandaram outro

(...)

15:26, 07/05/2020 - Analista 3: *Pelamor, resume as orientações em itens*

(...)

15:28, 07/05/2020 - Analista 2: *vai dar curto-circuito aqui no cérebro*

(...)

15:27, 07/05/2020 - Analista 1: *tem que intimar*

15:48, 07/05/2020 - Analista 3: *Antes do julgamento. ok, tá perfeito. Só que os prazos estão suspensos (emoji pensando)*

A desestabilização fica bem caracterizada pela quantidade de dúvidas, intercorrências, orientações lançadas via parecer jurídico ou mesmo internamente, a ponto de sobrecarregar a equipe: “vai dar curto-circuito aqui no cérebro”. E as alterações normativas e estruturais não paravam de ocorrer:

Trecho 06: No dia 12/05/2020 começa a valer o Decreto 10.234/2020 que cria as Gerências Regionais (GRs), o que impacta a rotina e os trabalhos da equipe regional, inclusive impedindo, novamente, a assinatura de documentos. Todavia, o impacto na CR 9 (transformada em GR 5) não se compara às outras Gerências Regionais, especialmente a 1, que transforma cinco CRs em uma única gerência, abrangendo 119 Unidades de Conservação federal da região norte brasileira:

10:02, 13/05/2020 - Analista 3: *Analista 4 vou ver sobre teu processo agora*

10:03, 13/05/2020 - Analista 4: *Ok. Estou para inserir o RC [relatório circunstanciado]. Acho que podemos fazer o RC. Vê aí se faltar alguma diligência podemos aguardar.*

10:04, 13/05/2020 - Analista 3: *Inclusive, temos que aguardar nova portaria para voltar a assinar. A anterior era da CR, que não existe mais...*

Trecho 07 – Os membros da ERI/GR5 passaram a elaborar fluxogramas para tentar reduzir a confusão e a sobrecarga de dúvidas sobre procedimentos geradas pela publicação das três novas instruções normativas (as IN Conjuntas 01 e 03/2020, que tratavam de conversão da multa ambiental em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente e a INC 02/2020, do processo sancionador):

12:04, 13/05/2020 - Analista 1: *Vou colocar aqui e enviar por email um fluxograma para análise de pedidos de conversão na modalidade indireta e a tarde adapto para a modalidade direta, tá?*

15:46, 13/05/2020 - Analista 2: *Ficou ótimo! (emoji 3 palmas)*

(...)

16:11, 13/05/2020 - Analista 3: *Muito obrigada pelo esforço. Desenhar sempre ajuda a entender as coisas (emoji 3 gargalhadas)*

Em verdade, e como pode ser observado pelas expressões de sobrecarga da equipe, esse trabalho de elaboração de fluxogramas só foi possível devido à inexistência de passivo de julgamento preocupante no âmbito da CR9/GR5, da suspensão dos prazos processuais pela Portaria nº 226/2020, que acabou por retardar importantes passos dos processos administrativos, bem como da necessidade de publicação de nova portaria para a equipe regional de instrução, agora pertencente a uma Gerência Regional.

E foi desenhando que se abriu um canal para o processo de padronização do processo sancionador ambiental do Instituto, voltado ao enfrentamento do passivo de julgamento em 1ª instância, pois os fluxogramas alcançaram divisões da sede do ICMBio em Brasília e, na ocasião da demanda da PFE sobre o alto índice de impugnação dos processos do ICMBio, a Coordenação Geral de Proteção lembrou da equipe e os convidou a compor o Grupo de Trabalho.

Além da questão da desestabilização, é interessante notar que todo esse processo de organização (gestão) do processo sancionador ocorria de forma extraoficial, em uma equipe isolada, sem autonomia ou legitimidade para tanto. Os analistas ambientais envolvidos nesta situação são provenientes das ciências da natureza, portanto, a incursão pela elaboração de fluxogramas não passou pelo procedimento de “mapeamento de processos” bem conhecido e valorizado na administração.

Assim, a ação coletiva aqui descrita é de certa forma orgânica, tão puramente necessária para viabilizar que o serviço diário permanecesse sendo realizado com alguma organização. Ou seja, não havia incidência ou preocupação em nível institucional em relação aos desafios enfrentados pelas equipes. Não havia locus institucional que demandasse hierarquicamente, a equipe agia de forma espontânea, e a elaboração de fluxogramas possuía o objetivo de facilitar a compreensão e internalização das alterações normativas.

Os pareceres jurídicos eram produzidos por provocação dos analistas ambientais, que, no decorrer de suas atividades foram “construindo” o trabalho e o entendendo enquanto o faziam. Percebe-se que não havia linearidade ou planejamento prévio. Pelo contrário, a equipe lançou mão de diversas estratégias para incorporar novos padrões de atuação, até então desconhecidas e incertas, sendo a ilustração visual (fluxogramas) uma das mais valorizadas. É o literal aprender fazendo (e desenhando). No entanto, essas características não retiram a força de transformação que uma ação coletiva do tipo organizacional, mesmo que informal, mas imbuída de engajamento, é capaz de produzir, como pode-se ver a seguir.

No meio do caminho...

O desdobramento desta situação é retratado em um episódio de mobilização e engajamento dos agentes humanos na transformação das condições em que estavam trabalhando. Após as diversas alterações normativas e estruturais, a equipe seguia adaptando suas ações conforme as dúvidas e dificuldades iam surgindo durante as análises. Todavia, como transcrito anteriormente, esta forma de agir os estava sobrecarregando e prejudicando o fluxo do julgamento dos autos de infração. Assim, a seguir serão descritas as ações tomadas para que superassem as situações indeterminadas em constante profusão a formas mais seguras e previsíveis de andamento, no que fosse possível.

Como previamente relatado, o GT de padronização foi criado a partir da apresentação ao corpo técnico do ICMBio, pela Procuradoria Federal Especializada do ICMBio, de um dado assustador: cerca de 25% dos processos cujas multas seguiam para cobrança via dívida ativa e via judicial eram impugnados devido à existência de alguma falha de legalidade. As principais causas de impugnação se referiam a falhas na validade de notificação dos autuados; recursos de ofício não observados e pedidos de prova não apreciados.

Tendo em vista a experiência de desenhar fluxogramas, representantes dessa equipe foram chamados a participar do GT e a estratégia adotada para enfrentar essas principais causas fora definir, registrar e divulgar procedimentos (passo-a-passo) de operacionalização (em um “Guia Prático”), fundamentados em um compilado normativo realizado pela Procuradoria, para qualquer servidor ou terceirizado que fosse trabalhar com o processo sancionador no Instituto.

Durante o trabalho do GT, pôde-se observar que uma das principais causas de impugnações do processo sancionador do ICMBio pela ENAC, a que trata das notificações, é eminentemente administrativa, não técnica-ambiental. Todavia, cada processo de auto de infração exige, no mínimo, a emissão de quatro notificações obrigatórias (contando com a notificação do próprio auto de infração, quando não recebido por ocasião de um flagrante). Essa problemática também foi relatada pelos entrevistados que contribuíram com a reconstituição do histórico do processo na seção 4.3:

E tinham aqueles entendimentos da AGU ainda: ah, botar o AR [Aviso de Recebimento] interrompe o tempo de prescrição; despacho para outra pessoa interrompe o tempo de prescrição e não sei o quê. Mas, quando ia ver, nada disso interrompia mesmo. **Também tinha a coisa da AGU, você não pode publicar edital direto, tem que esgotar as possibilidades de notificação pessoal do autuado, aí nem sempre dava, o processo ficava parado na unidade, daí quando chegava de volta já estava com outros enrosocos... É muito enrosco...** (Informante 9, 2023).

Pois bem, e algumas normativas que tiveram ajustes, ou entendimentos da procuradoria, elas acabaram trazendo impactos como o cancelamento ou anulação do

processo do Auto de infração. Por exemplo, a ciência do autuado. **A ciência do autuado, desde o princípio, sempre dava dor de cabeça. Imagina só o sujeito ser autuado e prestar alegações finais por ter sido pego no garimpo e sem endereço certo. Então, não tem infoseg no mundo que encontre a pessoa. A gente tinha um número grande de auto de infração para alegações finais aonde a gente não tinha como fazer uma notificação pessoal daquele sujeito.** E, conforme as orientações iniciais, não era problema fazer o chamamento dele por meio de publicação no diário oficial. A CR ou as UCs não tinham recursos específicos para o agente de fiscalização ir procurar o cara para notificar pessoalmente, e até mesmo o próprio advogado às vezes abandonava a causa por não ter mais contato com o cliente. **Aí quando chegava o auto lá na hora de inscrever na dívida ativa, a procuradoria devolvia porque não tinha tido a devida ciência e isso gerou um efeito devastador.** A procuradoria não acolhia as nossas justificativas de impossibilidade de notificar pessoalmente e a consequente publicação em edital. E isso virava uma bola de neve, porque grande parte dos autuados só eram encontrados na hora da autuação. E isso impactou muitos dos processos lá do início do ICMBio, porque as ciências posteriores não eram válidas, tornando todos os atos posteriores nulos, principalmente no norte. **E isso acabou virando causa de prescrições, uma coisa está vinculada à outra, né.** Então, você pega uma regional que a instituição passou a missão, mas não passou a estrutura pra isso, e posteriormente estávamos com uma bomba relógio na mão, que são os autos de infração, que não conseguiram evoluir, principalmente pela falta de notificação do autuado (Informante 10, 2023)

Além de não ter um roteiro claro, um documento dizendo “faça assim”, eles mudavam de orientação a cada passo. Tanto a PFE, quanto a sede. Lembro que ele voltava das reuniões: “agora mudaram isso, fizemos não sei quantos processos assim, agora tem que refazer tudo...” **E outra coisa que sobrecarregava muito, pra quem tinha equipe pequena, acho que a gente conseguiu um estagiário pra ajudar e depois conseguiu um apoio, era a intimação, né. Porque tinha que ser pelos correios, com AR e como que acha os autuados nos cafundó da Amazônia? Como é que notifica o cara na vila ribeirinha lá na caixa prego? E era AR pra cá, AR pra lá. Então, tinha isso, a gente não achava os caras pra notificar.** Tinha todo um passo a passo, 3 tentativas, para aí então ir pra edital. E isso gastava um tempo enorme, a gente ficou muito tempo nesse reme-reme. (...) (Informante 7, 2023).

É obrigação do órgão perante o qual tramita o processo administrativo a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências, em atendimento ao art. 5º da constituição brasileira, que prevê o devido processo legal e as garantias de contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a elas inerentes. Quer dizer que, para quaisquer atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades, e os atos de outra natureza de seu interesse, o ICMBio deve emitir um ofício encaminhando e explicando o ato e os deveres e direitos do autuado, cuja comprovação de recebimento deve ser inserida no processo sancionador.

A IN ICMBio nº 06/2009 não era tão explícita neste sentido¹⁸, indicando apenas as formas de intimação: pessoal, via representante legal, pelos correios com aviso de recebimento e, por fim, por edital, quando de paradeiro incerto, facultando a intimação

¹⁸ Trecho da Instrução Normativa ICMBio nº 06/2009 sobre notificações na íntegra no Anexo I.

pessoal. A nova IN trazia orientações mais detalhadas sobre notificação¹⁹. Além das orientações já presentes na IN anterior, indicava passos necessários até a publicação de edital, tornando a notificação pessoal obrigatória, de acordo com as orientações mais recentes da Procuradoria Geral Federal:

Art. 19. Na hipótese de devolução de notificação por via postal com aviso de recebimento, o órgão ambiental federal autuante realizará:

I - notificação por via postal com aviso de recebimento em novo endereço obtido, se constatado que o autuado se mudou ou é desconhecido no endereço; ou

II - **notificação pessoal, se constatado que o autuado reside em endereço com restrição de entrega postal, desde que não comprometa as atividades da equipe de fiscalização.**

Parágrafo único. É possível dirigir a nova tentativa de notificação ao endereço:

I - do sócio, no caso de pessoa jurídica; e

II - do advogado, desde que conste dos autos procuração com outorga de poderes específicos para recebimento de notificações.

Art. 20. A notificação por edital só será realizada:

I - se infrutíferas as tentativas de notificação de que trata o art. 19;

II - quando demonstrado cabalmente o desconhecimento do local em que se encontra o autuado; ou

III - na hipótese de autuado estrangeiro não residente e sem representante constituído no país.

Parece uma tarefa simples, mas a gravidade da questão ambiental e a condição clandestina da maioria dos infratores e criminosos ambientais, a situação do serviço público no Brasil (correios) e a enormidade do Brasil com suas regionalidades conferem dificuldades gigantescas para sua concretização. E, sendo uma garantia constitucional, não há como fugir dela.

Trecho 01 - Percepção sobre as já conhecidas e novas dificuldades para a notificação de autuados, pois INC 02/2020 exige que as procurações de advogados tenham poderes específicos para o recebimento de notificações, o que é uma inovação, já que o entendimento jurídico é de que só há necessidade deste dispositivo para a intimação inicial.

14:54, 15/09/2020 - Analista 1: *Vejam:*

Art. 21. O autuado pode indicar, a qualquer tempo, no curso do processo:

I - endereço eletrônico para receber notificações, desde que haja concordância expressa e tecnologia disponível que confirme o seu recebimento;

II - endereços alternativos para recebimento de correspondências; e

III - o endereço do seu procurador, desde que conste dos autos procuração com outorga de poderes específicos para recebimento de notificações.

14:54, 15/09/2020: Analista 2: **ruim é ficar olhando na procuração se tem lá o recebimento. às vezes tem uma lista infinita de poderes outorgados**

14:54, 15/09/2020: Analista 3: *sim... se pra nós que temos poucos processos vai ser complicado, imagine onde tem uma porrada*

14:55, 15/09/2020 - Analista 1: *esse artigo 21 ferra.... não é?*

¹⁹ Trecho sobre notificação constante na Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 02/2020 na íntegra no anexo II.

14:55, 15/09/2020 - Analista 4: **E mesmo assim, só depois de algumas tentativas em campo. É assim que tá sendo na Amazônia, onde não chega Correios. Em tese: se chegamos pra autuar, temos que chegar pra notificar também. Pense!**

14:56, 15/09/2020 - Analista 3: a gente não consegue encaminhar mais nada desse jeito

14:56, 15/09/2020 - Analista 2: pois é, aqui no sul nem é tão ruim...

14:59, 15/09/2020 - Analista 4: Por email também não funciona muito pq continuamos dependendo da confirmação de recebimento (o que pode não acontecer, mesmo tendo recebido e aberto o email)

15:00, 15/09/2020 - Analista 2: poucos respondem mesmo

Trecho 02 - Outro momento de externalização do gargalo representado pela dificuldade de notificação dos autuados:

15:10, 19/11/2020 - Analista 1: Pessoal, uma pergunta: **Quando durante a instrução processual, nenhum dos ofícios foi entregue pelos correios, pois é zona rural... tentamos pelos correios de qualquer forma só pra agradar a ENAC? ou já envia pra UC falando da tentativa de "em mãos"?** Nesse caso, o autuado tá brabo por ser infrator e não recebe nada em mãos tb.... então o fim será edital de notificação. é bom tentar tudo pro forma mesmo neh?

15:26, 19/11/2020 - Analista 2: Sim, não tem jeito... perde-se tempo e \$, mas tem que fazer

15:43, 19/11/2020 - Analista 4: Sim. É assim que se faz, em regra, na Amazônia. Principalmente nos procedimentos e notificações ao longo do processo. De tanto que demora, o pessoal fez operação só pra entrega de Ofício de notificação de julgamento/alegações, por exemplo. E aí é bom orientar a UC sobre ter no mínimo 3 servidores na entrega, pra poder atestar caso o autuado não queira receber a notificação

15:45, 19/11/2020 - Analista 3: os da instrução foram entregues em mãos pela UC? que os correios não entregaram?

15:48, 19/11/2020 - Analista 1: sim... agora o cara se embrabeceu e diz que não recebe mais. algo por aí

15:50, 19/11/2020 - Analista 3: hum. tá registrado isso? que ele se recusou em alguma pessoalmente? que dá pra enviar pelos correios, não vai dar certo, manda pra uc e a uc só registra que da última tentativa ele já se recusou a receber...

15:51, 19/11/2020 - Analista 1: não está ainda... é que foi lavrado um outro AI, para descumprimento de embargo e o cara não quis receber. e agora esse ofício é o que envia o julgamento do AI que originou o embargo. **a pergunta é se seria obrigatório a tentativa de entrega pelos correios, ou se poderia pular isso, sendo que nenhuma tentativa deu certo. pois está fora da área de abrangência**

15:54, 19/11/2020 - Analista 3: dá pra ir direto para o pessoal sim. mas não pra edital direto

15:55, 19/11/2020 - Analista 1: acha que dá? só justificar ali numa informação e enviar pra uc direto ne?

15:57, 19/11/2020 - Analista 3: sim. a não ser que faça muito tempo do último ofício. pq os correios podem ter estendido a abrangência

16:00, 19/11/2020 - Analista 1: última tentativa em 10/2019

16:00, 19/11/2020 - Analista 3: hum, eu enviava pelos correios novamente

16:00, 19/11/2020 - Analista 1: ahehae, tá bom.... vamos lá então

Em consonância com os trechos transcritos, as dificuldades de notificar os autuados já foram apontadas nos relatórios da CGU (2017, 2019) como um dos principais gargalos do processo sancionador ambiental, sendo que, no IBAMA, a média de tempo para entrega do auto de infração ao autuado é de 107 dias:

Nesse sentido, vale registrar que do total de cerca de 80 mil autos lavrados, em 15.155 processos, ou 19% do total, os autuados ainda não haviam sido cientificados até 31/12/2017. Em termos financeiros, esse quantitativo representava um volume de aproximadamente 7 bilhões de reais em multa

parados aguardando a notificação do autuado, o que representa 38% do total de multa lavrado no período (CGU, 2019, p. 41).

Como decorrência dessas condições, a partir da percepção e identificação material dos problemas, a ação coletiva do tipo organizacional capitaneada pela ERI/GR5 trilhou um caminho até a composição de procedimentos para buscar alguma estabilização nas transações cotidianas no âmbito da instrução do processo de auto de infração.

Neste contexto, no trabalho do GT de padronização, uma das soluções propostas e adotada foi “traduzir” as determinações das normas em um “checklist” (Figura 15) baseado nas marcações dos carteiros e elaborar um manual para orientar, principalmente, os terceirizados, principais agentes envolvidos no trabalho de análise e efetivação de notificações do processo sancionador ambiental no ICMBio, que trabalham sob supervisão dos analistas.

Figura 15. Checklist de Notificação criado pelo Grupo de Trabalho liderado pela ERI/GR5 contido no Guia Prático do Processo Sancionador.

| Descrição | Encaminhamento | Registro da Ação |
|---|---|--|
| Marcação no AR “ausente” | nova notificação por via postal com aviso de recebimento no mesmo endereço | Link SEI |
| Marcação no AR “mudou-se”; “endereço insuficiente; “não existe o número”; “desconhecido”, ou pela segunda vez “ausente” | 1º) consulta Infoseg e busca nos autos se há algum documento que aponte o possível endereço correto do autuado ou de seu representante legal, como, por exemplo, contas de concessionárias de serviços públicos (água e esgoto, energia elétrica, gás, telefone, tv a cabo). 2º) notificação por via postal com aviso de recebimento em novo endereço obtido | Link SEI e, se necessário, detalhar de onde veio a opção de endereço |
| Notificação pessoal Interessado reside em endereço com restrição de entrega postal, marcado “não procurado” no AR | Realizar nova tentativa de envio. Caso retorne com a mesma marcação, desde que não comprometa as atividades da equipe de fiscalização, efetuar | Detalhar as circunstâncias necessariamente com data das ocorrências e Link SEI |

| | | |
|---|--|--|
| <p>Atentar para o histórico de notificações do processo! Caso tenha ocorrido notificação pessoal anterior, justificar quando posteriormente não for mais possível fazê-la.</p> | <p>notificação pessoal. Esta notificação pode ser entregue para outra pessoa, excepcionalmente, caso seja a residência comprovada do autuado (ou empresa, no caso de pessoa jurídica), devendo ser detalhadamente registradas as circunstâncias da situação</p> | |
| <p>Recusa de recebimento pessoal</p> | <p>Certificada no documento pelo servidor público encarregado do ato e corroborada por duas outras testemunhas, se possível, que poderão ser ou não servidores do ICMBio.</p> | <p>Link SEI e detalhamento das circunstâncias, necessariamente, com data das ocorrências</p> |
| <p>Marcação no AR “recusado”</p> | <p>notificação por via postal é considerada válida e a data da recusa será a data da ciência</p> | <p>Link SEI</p> |
| <p>Comparecimento espontâneo</p> | <p>Acesso externo pelo autuado e/ou manifestação do autuado após a notificação, dentro do prazo estabelecido, referindo-se a ela, mesmo sem retorno do AR</p> | <p>Descrição com data do acesso externo comparando com a data da notificação ou das circunstâncias da manifestação com datas e/ou Link SEI</p> |

As três principais falhas processuais identificadas (notificações inválidas, não observação de recurso de ofício e não apreciação de pedido de produção de provas) foram passíveis de serem inseridas no guia, visto tratar-se de procedimentos padronizáveis em passo-a-passo, de uma forma aproximadamente linear.

Contudo, é central destacar que o trabalho com as notificações, o “protocolo”, é realizado, via de regra, por terceirizados. Como dito, apesar de parecer simples, a quantidade de informação, a identificação e articulação entre os passos sequenciais (pois a situação das notificações de cada processo administrativo é infinitamente variável) não se configuram em

um trabalho mecânico, sem reflexão. Assim, para que esse entendimento seja incorporado por um servidor terceirizado, é necessário um grande esforço de treinamento, supervisão e disposição para aprender, cujo tempo suficiente por vezes não está presente, pois as condições dos contratos terceirizados no ICMBio são eminentemente instáveis.

No fim deste caminho...

O Guia Prático foi aprovado no Comitê Gestor do ICMBio em dezembro de 2020 e começou a ser divulgado no início de 2021, quando foram realizadas práticas conjuntas com cerca de 50 servidores de todas as regiões do país, para alinhamento de entendimentos e aprimoramento dos procedimentos. A partir deste momento, os resultados da adoção do Guia passaram a ser monitorados por meio do processo 02070.002094/2021-96, que acompanha os números de julgamentos (à guisa de parâmetro quantitativo) e o índice de impugnações pela ENAC (parâmetro qualitativo).

Assim, um dos efeitos da consolidação e registro de procedimentos da instrução e julgamento de AI em um Guia Prático (especialmente em relação às notificações, que é um dos maiores obstáculos), disponibilizado nacionalmente, foram os bons números subsequentes: de aumento do número de julgamentos e queda no número de impugnações pela ENAC (ver Tabelas 01 e 02, pg. 22 e 23), o resultado da ação, conforme tradicionalmente considerado na administração.

Figura 16. Layout do Guia Prático com as seções à esquerda, as páginas de cada seção ao centro e a descrição do procedimento à direita.

The screenshot displays a web application interface. On the left is a vertical sidebar menu with various categories and sub-items. The central area shows a page header with the title 'Quando o AR não retorna', a date 'segunda-feira, 16 de novembro de 2020', and a time '08:47'. Below the header is a main text block containing several paragraphs of text. A specific section is highlighted with a yellow background and a lightbulb icon, labeled 'Alternativa 1)'. The text discusses the autonomy of agencies in defining procedures and provides an alternative solution using the 'Portal Postal' application.

Quando o AR não retorna
segunda-feira, 16 de novembro de 2020 08:47

Cada agência dos Correios tem autonomia para definir seus procedimentos relativos ao gerenciamento das correspondências. Como é de conhecimento de todos, enfrentamos rotineiramente, desafios com a comprovação dos recebimentos de notificações, especialmente quando os ARs não retornam pelos Correios. Desta forma, buscamos alternativas válidas, junto à ENAC para essa comprovação.

Assim, as alternativas encontradas focam em comprovar a vinculação entre o documento enviado (e sua correspondência) ao rastreador gerado, de maneira que possamos utilizar a funcionalidade de “Rastreamento de Objetos” no site dos correios, para comprovar a entrega do documento.

Por isso, é importante que cada unidade do ICMBio contate sua agência para definir qual a melhor estratégia para os casos de não retorno dos ARs.

Apresentamos abaixo algumas alternativas já aceitas, no entanto, caso alguma unidade encontre novas alternativas, é essencial que comunique via feedback para atualizarmos nosso Guia!

Alternativa 1)

Em algumas agências é adotado o aplicativo “Portal Postal” (<https://portalpostal.com.br/v2/app/postagens/pesquisa>), sendo que, neste caso, o AR é gerado e impresso na própria Unidade do ICMBio, já com o rastreador.

Neste contexto, um dos episódios seguintes tratou da necessidade de capacitações constantes para instrução e julgamento de autos de infração, o que instigou discussões com este foco:

Trecho 01 - Na busca de encontrar caminhos para facilitar a coordenação da ação conjunta no processo sancionador ambiental, diante do diagnóstico das dificuldades enfrentadas para a padronização do processo, dentre os trabalhos do GT, constava o mapeamento de competências necessárias para a realização do trabalho de instrução e julgamento de autos de infração. Os objetivos deste mapeamento envolviam a possível identificação de tarefas que poderiam ser totalmente realizadas por terceirizados (eminentemente administrativas e simples), as exclusivas do corpo técnico, e de que tipo de ações poderiam ser padronizadas, a fim de viabilizar capacitações futuras e dar celeridade ao processo sancionador:

19/02/2021, 08:16 - Analista 3: Vamos começar a sexta com uma reflexão diferente? Sobre as competências necessárias para um servidor que trabalha com instrução e Julgamento de AI 😊 Vcs acham que são necessárias as mesmas competências para estas duas fases? Competências - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes para realizar determinada tarefa com bom desempenho dentro de determinado contexto (no caso, processos de AI)

19/02/2021, 08:24 - Analista 2: as competências se sobrepõem sim... principalmente em relação à análise do enquadramento, medidas cautelares...

19/02/2021, 08:29 - Analista 3: eu tendo a achar que são um pouco diferentes... mas, realmente, tem muita sobreposição. mas, por ex., nas outras ERI vários administrativos são responsáveis pela instrução (check list), aí me questioneei

19/02/2021, 08:31 - Analista 2: complicado... **uma coisa é olhar a listinha de peças do processo e ver se estão todas lá, outra é saber se precisa de um despacho saneador. se tem erro na descrição, no enquadramento**

19/02/2021, 08:32 - Analista 3: isso acho que é treinável até... mas, tem muitos meandros, né, muitos entendimentos jurídicos no meio do caminho (além de checar o número do artigo com a descrição)

19/02/2021, 08:33 - Analista 2: sim... vai explicar o drama do artigo 48 com o 93 pra pobre alma que vai analisar...

19/02/2021, 08:33 - Analista 3: justo

19/02/2021, 08:33 - Analista 3: o que vcs consideram a coisa mais difícil de fazer (separado - na instrução e no julgamento)?

19/02/2021, 08:34 - Analista 2: entender a letra do fiscal no auto de infração 🤔

acho que o mais complicado é verificar o enquadramento mesmo, às vezes tem umas normas que eu desconheço (...) e rebater os argumentos de uma defesa melhorzinha na hora de fazer o RC

19/02/2021, 08:45 - Analista 4: Bom dia! Eu penso que a instrução é mesmo uma atribuição bem técnica. Talvez algumas verificações básicas possam ser feitas por algum apoio administrativo, mas acredito que precisaria de uma revisão técnica para seguimento. Talvez um modelo misto que ajude a despachar o trabalho, mas sem perder a análise técnica.

(...)

19/02/2021, 08:53 - Analista 2 outra coisa que dificulta o trabalho é ter que seguir normas "pulverizadas"... os pareceres da PFE e OJNs...

19/02/2021, 08:54 - Analista 3: mas aí é gerenciamento... não competência individual. já pega outra instância, inclusive... (...)

19/02/2021, 08:55 - Analista 2: mas faz diferença conhecer ou não os pareceres...

19/02/2021, 08:55 - Analista 4: **Tem questões de enquadramento, procedimentos adotados, medidas cautelares que eu não vejo como um apoio administrativo analisar.**

19/02/2021, 08:56 - Analista 3: com certeza. cai no "conhecimentos" da competência né?

19/02/2021, 08:56 - Analista 2: exato

19/02/2021, 08:56 - Analista 4: Se passam problemas assim, quando chega na hora do RC tem que voltar tudo.

19/02/2021, 08:57 - Analista 2: um novato, que não conheça a OJN 13 (acho que é esse o número, nem lembro), vai deixar passar um 48+93, confiando só no decreto

19/02/2021, 09:42 - Analista 1: Concordo que muitas competências se sobrepõem nas duas fases, mas **no julgamento há a necessidade, além da revisão da instrução, de analisar os argumentos da defesa e se posicionar frente a isso, analisando inclusive possível recurso caso seja apresentado.** Então isso demanda competências específicas que na instrução não necessariamente a pessoa precisa ter. **Na instrução vejo uma necessidade grande de conhecimentos sobre nulidades e vícios do processo, pois isso compromete todo o trabalho posterior que acaba tendo que ser refeito.** Principalmente notificação, resposta a pedidos (produção de provas por exemplo) e enquadramento.

19/02/2021, 10:29 - Analista 3: Eu acho que as competências se sobrepõem tb, principalmente na parte mais técnica do "check list", ou seja, naqueles casos em que não basta ver se um documento está ou não no processo. **Acho que seria legal separar a instrução em duas fases, daí as competências podem ser diferentes. uma de checar se todas as fases do rito foram cumpridas de acordo com a IN. anotar pedidos da defesa, se é tempestiva, procuração, coisas assim... e outra que seria da análise da legalidade e conteúdo dos documentos...** nessa última fase da análise da instrução, creio que as competências se equivalem à fase do RC

19/02/2021, 10:32 - Analista 2: concordo

(...)

19/02/2021, 11:27 - Analista 3: joia, então, sistematizando: as respostas de vcs focaram na dimensão "conhecimentos" das competências, e são necessários pelo menos 2 tipos de conhecimentos (que podem ser desmembrados) - **conhecimento técnico-jurídico** (cabe separar ou é um bolo só?) e **conhecimentos administrativos** (regras de notificação, check list de ordem processual, etc). faz sentido?

19/02/2021, 11:29 - Analista 4: acho que é isso. e não separar o técnico-jurídico

19/02/2021, 11:43 - Analista 2: to entendendo técnico como o mais ligado à área ambiental. pra gente tentar dividir bem

Trecho 02 - Dentre a discussão sobre competências para a realização do trabalho de julgamento dos autos de infração, surge o apontamento sobre questões de ordem sentimental ou pessoal enfrentadas no cotidiano dos analistas ambientais:

19/02/2021, 10:35 - Analista 1: **o que acho mais difícil em fazer um RC é quando tenho que ir contra ao trabalho realizado pelos fiscais (anular AI, reduzir multa, questionar sobre área embargada, etc). ou seja, ter que reconhecer os erros e requerer informações para anular ou corrigir o trabalho dos colegas.** e outra coisa bastante difícil em minha opinião é ter que fazer juízo de valores técnicos, ou seja, quando temos laudos pesados tecnicamente dos dois lados. dos fiscais e da defesa

(...)

19/02/2021, 11:21 - Analista 3: *essa aqui é em outra dimensão... o que seria essa característica da pessoa que tem que lidar com isso?*

19/02/2021, 11:24 - Analista 1: **não sei.... é mais sentimental mesmo... eu não gosto de repreender.... é um sentimento pessoal. e talvez seja importante que a pessoa não goste demais de repreender, para não dar mais treta que o necessário.** tipo as tretas históricas (...)... meu, o que era aquilo nos processos?

19/02/2021, 11:26 - Analista 3: *boa. talvez ser comunicativo? saber comunicar? Comunicar com imparcialidade e clareza*

19/02/2021, 11:26 - Analista 4: **Pro julgamento tem que haver muita habilidade de ponderação e maior distância da situação pra poder analisar com imparcialidade e entender que se há algo a ser corrigido no âmbito da atuação enquanto instituição, isso tem que ser ajustado. Que não é algo contra o fiscal, a UC ou a fiscalização em si**

19/02/2021, 11:44 - Analista 1: *acho que sim... mas falta algo ainda.*

19/02/2021, 11:45 - Analista 3: *imparcialidade, clareza e empatia? aí dá pra dividir. e são habilidades ou atitudes? (a primeira é saber-fazer - e dá pra aprender, a segunda é saber-ser, é só querer)*

19/02/2021, 11:47 - Analista 1: *não sei, pode ser empatia... ou talvez seja a questão de demonstrar o objetivo da ERI, que é de ajustar e melhorar esses procedimentos de fiscalização, para que o resultado final para a UC seja atingido da maneira mais eficiente possível. isso é empatia? vixe, ficou complexo agora*

19/02/2021, 11:50 - Analista 3: *não, o que vc tá falando é num nível maior, cultura organizacional... todos saberem o que fazem e porquê... vai mais longe. o que precisamos focar é: **que característica uma pessoa deve ter para conseguir solicitar contradita, corrigir um processo, ou mesmo anular, sem ofender o colega.** acho que é muito importante saber se comunicar. pra qualquer coisa, não só pra isso, mas sem trocar ideias não tem como fazer um bom trabalho de instrução e julgamento*

19/02/2021, 12:00 - Analista 1: *isso aí. tem como fazer quase nada kkk*

19/02/2021, 12:02 - Analista 4: **Sim, fundamental. E principalmente quando é necessário fazer considerações/correções no trabalho de outra pessoa, a empatia é muito importante. Se colocar na posição do outro e cuidar com a forma que irá se comunicar para que seja compreendido de forma clara e tranquila pelo outro**

19/02/2021, 12:02 - Analista 3: *e como a tendência é se tornar uma atividade prioritariamente remota... é comunicação virtual*

19/02/2021, 12:03 - Analista 4: *Empatia é muito importante*

19/02/2021, 12:55 - Analista 2: *Empatia é uma questão complexa. Tem a empatia emocional e a cognitiva. A cognitiva pode ser aprendida. Mas, basta uma pessoa com esse dom na equipe pra revisar o quando alguém despacha o processo pra UC pedindo mais informações*

A abordagem da preocupação com a necessidade de, eventualmente corrigir ou questionar as decisões dos fiscais é bastante relevante, tendo em vista o histórico do processo sancionador no Instituto. Como demonstrado na seção 4.1, além de ter ocorrido uma

resistência inicial para a criação de uma Coordenação de Proteção, posteriormente, o processo focado durante a história do Instituto neste âmbito foi a fiscalização. Diante deste contexto, é incomparável a influência e a importância da fiscalização e dos servidores historicamente ligados ao setor dentro da CGPRO e no ICMBio como um todo.

Conforme exposto na seção 4.5, apenas em dezembro de 2022, com a publicação do segundo regimento interno do Instituto, foi criada uma coordenação (a CIAM – Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais), com objetivo de, entre outras atribuições, coordenar e supervisionar as atividades relativas à instrução e julgamento de autos de infração no ICMBio. Naturalmente, os servidores ligados a essas atividades, por mais que com experiências de anos ou até mesmo década, além de serem minoria, sentem-se desconfortáveis, quando precisam, eventualmente, questionar ações de colegas que se encontram em posição bem mais consolidada e institucionalmente reconhecida.

Neste ponto, destaca-se que, muitas vezes, são gerados efeitos inesperados da ação coletiva, e até negativos. A criação e adoção do Guia Prático foi iniciativa da “base”, dos servidores das Equipes Regionais de Instrução, a partir de um Grupo de Trabalho proposto pela Procuradoria Federal Especializada. O processo correu praticamente ao largo das Coordenações da sede do Instituto. Muito desta situação se deveu à inexistência histórica de locus e tratamento institucional do tema da instrução e julgamento de autos de infração em primeira instância, especialmente.

No entanto, a utilidade do instrumento comprovada ao longo do tempo, por meio da disseminação do acesso (atualmente atingindo quase 500 servidores) e reflexo em bons números (ver Tabelas 01 e 02, pg. 22 e 23), não deixou de causar impactos políticos internos. Desencadeou-se uma significativa resistência ao seu reconhecimento por algumas pessoas da Coordenação Geral de Proteção, gerando tensão, tendo o processo de atualização e mesmo adoção formal do Guia sido suspenso a partir de 22 de novembro de 2022, sob a justificativa de que um manual próprio da Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais e Coordenação de Fiscalização seria criado.

Por fim, como efeito do primeiro curso de julgamento de auto de infração do ICMBio, ocorrido de 18 a 24 de outubro de 2023, cujo público coincidia em parte com os servidores que atuaram na elaboração do Guia Prático e que fizeram pressão, o processo foi retomado em 24 de outubro de 2023, com o registro do interesse pela CGPRO de “Avaliar a adoção e atualização do Guia Prático de Julgamento em 1ª Instância (processo SEI 02070.005110/2020-11).”

Assim, em 24 de fevereiro de 2024 ocorre o que pode ser considerada a adoção oficial do Guia pela atual gestão do órgão, com a publicação da Portaria ICMBio nº 503, de 23 de fevereiro de 2024 (documento SEI 17812731 do processo 02070.017827/2023-59), que cria “Grupo de Trabalho para revisar e elaborar Guia Prático de Julgamento de Auto de Infração do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.”

6.1.2. O recurso do fiscal

Nesta situação, buscaremos ilustrar como a “transposição” da norma para um procedimento concreto pode apresentar grandes dificuldades. Este caso trata da operacionalização de fato, do “como fazer”. Essas dificuldades podem advir da possibilidade de diferentes interpretações, seja pela falta de alguma orientação prática da norma, seja por alguma consequência indesejada, caso seja levada de forma puramente literal, ou mesmo porque o impacto da norma não condiz com a realidade.

O cerne desta problemática trata de um dispositivo inovador trazido pela Instrução Normativa Conjunta ICMBio/IBAMA nº 2/2020, que foi apelidado pelos membros da equipe de “recurso do fiscal”:

Art. 100. Julgado o auto de infração, o autuado será notificado por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência para:

I - pagar a multa no prazo de cinco dias ou apresentar recurso no prazo de vinte dias, na hipótese de decisão de homologação do auto de infração; ou

II - apresentar recurso no prazo de vinte dias, na hipótese de decisão de declaração de nulidade do auto de infração.

§ 1º Eventual decisão de declaração de nulidade do auto de infração será encaminhada à unidade responsável pela ação de fiscalização, preferencialmente ao agente autuante, previamente à notificação, para ciência e manifestação. (grifo nosso)

§ 2º A notificação de que trata o inciso I conterà também a advertência de que o valor da multa será definitivamente constituído e incluído no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - Cadin, caso não haja pagamento ou interposição de recurso.

§ 3º A notificação de que trata o inciso II conterà também a advertência de possibilidade de restabelecimento do auto de infração em decisão de segunda instância, caso eventualmente acolhidos os argumentos do agente autuante ou da unidade administrativa responsável pela ação de fiscalização. (grifo nosso)

Início do caminho...

O primeiro episódio desta situação demonstra como a ciência deste novo passo se deu, ainda durante o desenho do fluxograma da nova normativa. Porém, em um primeiro momento não chamou atenção do servidor que estava desenhando o processo, pois estava esperançoso com a possibilidade de eliminar uma notificação (conhecido gargalo no processo sancionador ambiental).

Trecho 01 - A princípio, o artigo que traz este novo passo chamou atenção pela ausência de previsão da emissão de notificação de aviso de que o não pagamento da multa pecuniária tornaria o débito passível de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN:

13:55, 03/06/2020 - Analista 1: **Quanto ao envio CADIN, será que não dá pra passar reto? considerando o disposto no art.100 da IN conjunta 2020:**

Art. 100. Julgado o auto de infração, o autuado será notificado por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência para:
I - pagar a multa no prazo de cinco dias ou apresentar recurso no prazo de vinte dias, na hipótese de decisão de homologação do auto de infração; ou
II - apresentar recurso no prazo de vinte dias, na hipótese de decisão de declaração de nulidade do auto de infração.

13:56, 03/06/2020 - Analista 3: não, o cadin é de outra lei. já fizemos essa avaliação

13:56, 03/06/2020 - Analista 4: Eu acho que sim, evita ter que notificá-lo novamente depois. Só tem que rever o modelo de ofício

13:57, 03/06/2020 - Analista 1: mesmo com essa 02/2020?

13:57, 03/06/2020 - Analista 4: Mesmo assim, já é uma pré notificação

13:57, 03/06/2020 - Analista 1: sim, mas se tiver que enviar novamente o ofício do CADIN mesmo.... **queria diminuir as entregas "em mãos"**

14:00, 03/06/2020 - Analista 3: “Assim, no caso dos autos de infração julgados pela Coordenação Regional em que o autuado não apresente recurso administrativo (ou seja, em que não haja julgamento em fase recursal) ou requerimento de parcelamento, deve a Coordenação regional, nos termos do art. 2º do Decreto 9.194/2017, notificá-lo no prazo de quinze dias da constituição definitiva do crédito da existência do débito passível de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, e fornecer as informações pertinentes ao débito. Após o envio de tal notificação, a Coordenação Regional dará prosseguimento normalmente aos ritos de cobrança da multa.”

14:00, 03/06/2020 - Analista 1: **eu lembro desse documento, mas fala ali que é provisório até a revisão da IN 06... ahehae ó a vontade ó. e esse decreto ali, tá válido ainda? 9194/2017? vou ver**

14:02, 03/06/2020 - Analista 1: tá válido ainda...

14:02, 03/06/2020 - Analista 3: **o ruim é que a IN ignorou isso, né**

14:03, 03/06/2020 - Analista 1: blz, vou inserir no fluxograma

Trecho 02: No fim do mesmo dia, outros membros da equipe resgatam o tema sob outro prisma, ainda no debate para a construção do fluxograma, então destacando o novo procedimento de “recurso do fiscal”:

17:12, 03/06/2020 - Analista 2: Ficou bem legal, super organizado! **Quando não homologa o AI, vai pra UC pro fiscal se manifestar, mas também oficia o interessado, que eu me lembre... e avisa que pode ser que o AI ressuscite**

17:21, 03/06/2020 - Analista 4: 🤔🤔

17:23, 03/06/2020 - Analista 1: Verdade. Vou ajustar

Trecho 03 – Finalmente, no dia seguinte, é que o analista que estava elaborando o fluxograma se aprofunda e percebe que o novo dispositivo é mais inovador e traz mais dificuldades do que se esperava. O diálogo a seguir mostra o impasse experienciado:

08:50, 04/06/2020 - Analista 1: Oi, bom dia. no caso de anulação do AI e envio para o agente atuante, a tomada de decisão se vai voltar ou não é feita em segunda instância, pelo que percebi agora e não mais em primeira:

Art.100 - § 3º A notificação de que trata o inciso II conterà também a advertência de possibilidade de restabelecimento do auto de infração em decisão de segunda instância, caso eventualmente acolhidos os argumentos do agente atuante ou da unidade administrativa responsável pela ação de fiscalização.

08:55, 04/06/2020 - Analista 1: seria mais um caso de recurso de ofício.... acho... e eu estava pensando ontem que quem tomaria a decisão de rever ou não a anulação do AI era a primeira instância ainda. então, **será que sempre que houver anulação e uma contradita do agente atuante ou UC, temos que enviar para segunda instância?** vou perguntar lá na cgpro

08:56, 04/06/2020 - Analista 3: **Creio que só se houver recurso. Ah não**

08:57, 04/06/2020 - Analista 1: mas ali no §3º do art. 100

08:57, 04/06/2020 - Analista 3: Se tiver contradita pra manter, sobe

08:57, 04/06/2020 - Analista 1: pois.... ferrou a segunda instância, vou confirmar com eles e alterar o fluxograma

08:57, 04/06/2020 - Analista 3: Pergunta pra cgpro

09:05, 04/06/2020 - Analista 1: **caramba, ferrou meu fluxograma...** kkkkk

No meio do caminho...

Neste segundo episódio passa-se da conscientização de um procedimento novo ao enfrentamento de um caso concreto. Neste ponto é possível observar os diferentes agenciamentos engendrados pela regulação da ação coletiva e a configuração de ajustes para pôr em ação uma prática normativa.

Trecho 01 - Um semestre depois, o assunto volta à baila devido ao enfrentamento de um caso concreto. Neste momento é realizada a operacionalização do procedimento, deste modo, o Analista 1 descreve o caminho escolhido para tanto. que é descrito pelo Analista 1. O Analista 2 aponta incongruências na redação dos parágrafos do artigo em questão, que são contraditórios e/ou omissos. Por fim, escolhem operacionalizar de forma lógica, aguardando um prazo de resposta eleito pelo próprio coletivo (já que haveria consulta ao fiscal), porém, mantendo a o parágrafo de advertência prevista na IN, de um modo literal, a fim de evitar problemas em um eventual posterior controle de legalidade pela ENAC (Equipe Nacional de Cobrança da PGF):

03/02/2021, 10:24 - Analista 1: **em casos de cancelamento, antes de enviar o ofício ao atuado, estou enviando para a UC para ciência e manifestação voluntária, daí aguardo 20 dias e só depois faço o ofício. Acho que posso tirar esse parágrafo do ofício então:**

Conforme disposto no art. 100 da Instrução Normativa Conjunta ICMBio/IBAMA nº 02/2020, informo da possibilidade de restabelecimento do auto de infração em decisão de segunda instância, caso eventualmente

acolhidos os argumentos do agente autuante ou da unidade administrativa responsável pela ação de fiscalização.

(...)

03/02/2021 10:27 - Analista 2: não dá pra fazer isso, por causa do §3º: "A notificação de que trata o inciso II conterà também a advertência de possibilidade de restabelecimento do auto de infração em decisão de segunda instância, caso eventualmente acolhidos os argumentos do agente autuante ou da unidade administrativa responsável pela ação de fiscalização."

03/02/2021 10:28 - Analista 2: você está querendo tirar caso o agente autuante não responda, né? **A IN é confusa. mas eu deixaria mesmo assim**

03/02/2021 10:29 - Analista 1: eu olhei, mas veja, se eu dou prazo de 20 dias para o fiscal se manifestar e aguardo passar esse prazo e não tem manifestação. não há outra possibilidade de acolher argumentos do fiscal...

03/02/2021 10:30 - Analista 2: não faz sentido

03/02/2021 10:30 - Analista 1: o que posso fazer nas próximas é não aguardar esse prazo de 20 dias. envia para o fiscal num dia e faz ofício no outro dia. o que não faz sentido?

03/02/2021 10:30 - Analista 2: **o parágrafo 1º diz pra esperar a UC, e o terceiro é como se não tivesse esperado**

03/02/2021 10:31 - Analista 1: **no §1º manda enviar previamente pra UC, não aguardar a resposta. e estou aguardando. não custa nada esperar 20 dias. por isso tô cas ideia de tirar esse parágrafo do ofício...**

03/02/2021 10:32 - Analista 2: verdade, nem manda aguardar a resposta

03/02/2021 10:32 - Analista 1: mas posso mudar minha metodologia paciente

03/02/2021 10:32 - Analista 4: Se tá difícil pra explicar então melhor deixar só um parágrafo mesmo

😊 Manda com o parágrafo e não espera a manifestação da UC

03/02/2021 10:32 - Analista 1: **é ruim não aguardar resposta, neh? daí notifica do cancelamento e já ameaça que pode voltar atrás**

03/02/2021 10:32 - Analista 2: podia mandar pra uc e mandar logo em seguida pro autuado e deixar o parágrafo

03/02/2021 10:33 - Analista 1: blz. vamos seguir as diretrizes de forma literal... ahehae

03/02/2021 10:33 - Analista 2: **eu penso sempre em evitar rolo com a ENAC. por isso disse pra deixar**

03/02/2021 10:34 - Analista 4: Mas isso só em segunda instância. Ai já sobe e pronto

03/02/2021 10:34 - Analista 1: mas de qq forma, vamos ter que manter o processo na GR aguardando o prazo de 20 dias, pois se tiver manifestação, teremos que analisar antes de enviar para 2 instância

03/02/2021 10:35 - Analista 1: só pra ser do contra, vou enviar pra UC, aguardar o prazo de 20 dias, e depois enviar ofício com o parágrafo que vcs gostam, ok?

03/02/2021 10:36 - Analista 2: eu não gosto. Penso que pode ser melhor deixar pra evitar rolo depois

03/02/2021 10:37 - Analista 4: Nessa análise é possível revermos o julgamento de 1ª instância? Se não formos rever nossa decisão, a análise não fica pra segunda instância só?? (...)

03/02/2021 10:38 - Analista 1: a análise pelo que fala a IN é da segunda, mas quem recebe a manifestação provavelmente é a GR ou a UC, acho. e só depois enviamos para o gabin. sei lá. **acho que fizeram sem pensar como seria na prática**

03/02/2021 10:39 - Analista 4: Mas se enviarmos o processo pro GABIN e aí a UC se manifestar, o processo já estará lá. Precisariamos esperar só pra mandar o processo pra segunda?? **Não tem muita lógica**

03/02/2021 10:40 - Analista 1: **não tem mesmo... por isso gostei desse rito aqui: enviar pra UC, aguardar o prazo de 20 dias, e depois enviar ofício com o parágrafo (para a ENAC).**

03/02/2021 10:40 - Analista 1: se tiver manifestação, daí já alteramos o modelo de ofício e enviamos para a segundona. se anularmos o AI, o processo não vai para o GABIN automaticamente, geralmente mandamos pra UC e fim

03/02/2021 10:41 - Analista 4: Entendi agora...

03/02/2021 10:41 - Analista 1: **não bastando o recurso de ofício, agora vamos ter um "recurso" de fiscal...**

Após esta discussão, o passo a passo, finalmente registrado no fluxograma e no “Guia Prático” evidencia a proposta inicial do Analista 1: aguardar o prazo para manifestação do fiscal em caso de cancelamento do auto, e, somente caso houvesse essa manifestação do fiscal, o envio de notificação com o alerta da possibilidade de restabelecimento do auto de infração. Esse “caminho do meio”, não reflete exatamente o previsto na ordem normativa, mas se configura como a prática normativa mais adequada na visão da equipe.

Na descrição e interpretação da ação coletiva acima também se pode observar a concomitância das transações: dos analistas com interpretações da norma, enquanto ordem normativa a seguir, que na sua incompletude, deriva para uma priorização da transação do analista 1 com o autuado e seu direito à ampla defesa; e do analista 2 com uma equipe que representa uma vigilância constante sobre a legalidade processual. Tais transações resultam numa composição de ambas na escolha de um procedimento que garante uma estabilização apenas provisória, como se verá a seguir.

No fim deste caminho...

A questão do recurso do fiscal não é muito recorrente, já que o número de cancelamentos de autos de infração é baixo (cerca de 10%). Esta característica implica em uma dificuldade sobressalente para a consolidação de um procedimento. Em situações cujos episódios são mais raros, eleva-se o grau de regulação necessário para estabilizar um encaminhamento.

Assim, este episódio demonstra os impactos de um efeito previsível, porém até então não enfrentado, do procedimento instaurado: a efetiva apropriação pelo fiscal do seu espaço de contestação (o “recurso do fiscal”).

Trecho 01: Tendo em vista o surgimento esporso da questão, o tema aparece outras duas vezes no período de observação participante. Uma puramente prospectiva:

03/08/2021 09:48 - Analista 4: Bom dia! Ontem peguei um caso desse do art. 100 e enviei pra ciência e manifestação da UC/agente. Já teve algum caso de restabelecimento do AI após a manifestação da UC/agente?

03/08/2021 09:50 - Analista 3: Ninguém manifestou até agora

*03/08/2021 09:52 - Analista 4: **Será que não foi alguma exigência/orientação dos PFE pra ter isso na IN?***

03/08/2021 10:10 - Analista 1: Não conheço nenhum caso nem de envio de manifestação contrária. Fiz vários cancelamentos e envio pra uc..

E a segunda vez após muito tempo (dois anos), mas que traz complexidade, pois se trata do primeiro evento de contestação por parte do fiscal. Esta última situação não foi registrada de forma direta, pois ultrapassou o período de observação participante, porém, foi relatada e encaminhada por um dos membros da equipe observada, visto sua relevância para esta análise, com autorização de todos os envolvidos.

Trecho 02: A raridade do procedimento implica em tão baixa regularidade, que as mesmas dúvidas anteriores são levantadas e a definição das ações subsequentes passam por novo crivo. No entanto, devido ao alto grau de incerteza, demanda um incremento no grau de intensidade de regulação, levando a uma consulta jurídica para confirmar o entendimento da função e fluxo do “recurso do fiscal”.

20:35, 21/06/2023: *Analista 1: creio que é a primeira vez que um colega fiscal envia contra argumentação direta contra o cancelamento do AI.*

(...)

20:35, 21/06/2023 *Analista 1: **Há alguns anos atrás tínhamos proposto um fluxo que seria fazer o julgamento e enviar para UC para manifestação voluntária em 20 dias. Aguarda os 20 dias antes de enviar o ofício ao autuado, pois se a argumentação do fiscal alterar o julgamento, já enviamos a versão corrigida ao autuado. Nesse caso específico tem a manifestação do fiscal com contra-argumentos técnicos que merecem ser ouvidos, pelo menos. Então vamos pedir a contradita que ele nos cobra e depois que chegar isso, vamos enviar à PFE para saber sobre quem toma a decisão de rever julgamento? Ou manter o cancelamento? Sobe tudo para segunda instância? Essa discussão vem se prolongando desde 2020 e não enviamos ainda para a PFE essas perguntas, SMJ, porque nunca tinha ocorrido um caso concreto.***

(...)

20:35, 21/06/2023 - *Analista 4: Bom dia! Caso interessante esse! Já tinha visto resposta do fiscal/UC reclamando do cancelamento, mas não com argumentos pra alterar o julgamento e a nulidade.*

20:35, 21/06/2023 - *Analista 1: Isso. Essa é a orientação que consta no § 1º. **Importante mesmo aguardar os 20 dias, mesmo que na maioria das vezes não haja manifestação da UC/fiscal.** Nos casos de cancelamento estava fazendo junto um modelo de ofício para o autuado que tinha um parágrafo que falava da possibilidade de reestabelecer o AI: "Conforme disposto no art. 100 da Instrução Normativa Conjunta ICMBio/IBAMA nº 01/2021, informo da possibilidade de restabelecimento do auto de infração em decisão de segunda instância, caso eventualmente acolhidos os argumentos do agente autuante ou da unidade administrativa responsável pela ação de fiscalização."*

20:35, 21/06/2023 - *Analista 4: Mas depois dessa também acho mais prudente aguardar os 20 dias. Até para não jogar direto para a segunda instância. Ou já iria para a segunda instância de qualquer forma? E pelo que dispõe o §3º, entendo que enviamos o julgamento sem modificações ao autuado constando claramente que poderá haver modificação em 2ª instância caso os argumentos do fiscal/UC sejam acolhidos. Justamente o parágrafo que você já usa nesses casos.*

20:35, 21/06/2023 - *Analista 1: Pelo que dispõe o §3º, entendo que sim*

20:35, 21/06/2023 - *Analista 4: Inclusive importante informar que houve contra argumentação do fiscal e complementar que a mesma será analisada em 2ª instância e que poderá ser reestabelecida caso os argumentos sejam aceitos.*

20:35, 21/06/2023 - *Analista 1: Vira uma espécie de Recurso de Ofício*

20:35, 21/06/2023 - *Analista 4: **Uma dúvida que fica, e aí vale entrar na consulta à PFE, é se junto com o Julgamento devemos enviar a manifestação da UC/fiscal, pra conhecimento do autuado.***

20:35, 21/06/2023 - *Analista 1: Eu entendo que sim porque depois do prazo de recurso ele não terá outra chance de se manifestar antes da decisão se 2ª instância.*

(...)

20:35, 21/06/2023 - Analista 1: *acho que não precisa enviar a argumentação ao autuado. mas tem que, depois que chegar a contradita do fiscal, enviar ofício abrindo prazo para recurso voluntário em 20 dias e avisando que após o prazo o processo subirá à 2ª instância.*

20:35, 21/06/2023 - Analista 1: *O que pensei foi o seguinte:*

Pela lógica, o cara não vai entrar com recurso voluntário, afinal de contas o AI foi cancelado e o benefícia. Não tem pq questionar a decisão. SMJ. Mas, considerando que o fiscal apresentou argumentos que podem levar à uma revisão da decisão, pra fins de garantir o contraditório e a ampla defesa, o autuado precisa conhecer tais argumentos antes da apresentação de Recurso visto que não terá outra oportunidade de se manifestar no processo antes da decisão de 2ª Instância (que pode reverter o cancelamento). E contra decisão de 2ª instância não terá mais recurso. A não ser que o entendimento seja que da decisão de 2ª instância haja o cancelamento da Decisão de 1ª Instância e retorno do processo pra novo julgamento, onde então ele terá possibilidade de novo recurso.

20:35, 21/06/2023 - Analista 4: *Mais uma dívida aí pra ver com a PFE*

O fim deste caminho culminou em consulta à procuradoria jurídica, pois após os efeitos de ações baseadas em análises hipotéticas (sem “recurso do fiscal”), um caso concreto gerou questões imprevistas naquelas deliberações, como a necessidade de encaminhar ao autuado os argumentos que poderiam restabelecer o auto de infração cancelado no julgamento em 2ª instância. Por outro lado, confirmou-se a relevância de inserir um prazo de resposta por parte do fiscal, mesmo não previsto na norma, visto que a existência de manifestação relevante impactaria significativamente o processo.

Diante deste contexto, reforça-se a conclusão de que a provisoriedade da estabilização das transações que indicavam o rumo das ações é mais proeminente neste caso, tanto devido à baixa frequência ou regularidade do evento, bem como das bases de discussão terem ocorrido sobre situações sem manifestação contundente do fiscal, ou seja, não ligadas à ação concreta, mas a situações hipotéticas.

6.1.3. Reflexões sobre as situações de “Composição de procedimentos a partir do impacto das alterações normativas”

Definitivamente, as alterações normativas são fontes de desestabilização na forma como os analistas ambientais que trabalham com instrução e julgamento de autos de infração agem. Conforme analisado nas situações descritas, estas alterações levantam dúvidas frequentes, ocasionando descontinuidades, intercorrências, impedimentos, o que gera uma sobrecarga significativa na atuação dos servidores e prejudica o fluxo de análise dos processos.

Retomando questões relevantes da fundamentação teórica, como as que Ogien (2018) traz acerca da *inquiry* enquanto prática: “Como as pessoas definem mutuamente o problema em questão?”, nesta pesquisa, pode-se considerar que a sobrecarga criada pelas alterações

normativas desenrolou processos de investigação dessa natureza, tendo em vista que as recorrentes indeterminações das situações se tornaram um grande problema (Dewey, 1984), impelindo a equipe a o enfrentar.

A primeira situação descrita sob o operador analítico “Composição de procedimentos a partir do impacto das alterações normativas”, “O que é padronizável?”, mostra um movimento mais amplo da equipe, que aborda diferentes momentos do processo sancionador ambiental, com foco nas principais falhas de legalidade detectadas pela Equipe Nacional de Cobrança, que coincidem com preocupações externalizadas pelos informantes-chave que contribuíram para a reconstrução do histórico da estruturação do processo.

Com consciência de que a descrição não retrata a totalidade do processo, o recorte situacional busca destacar o papel do engajamento da equipe com vistas a constituir novas estabilidades, sempre provisórias (Matarazzo e Serva, 2021), a fim de reduzir o esforço despendido nas ações cotidianas conferindo celeridade e conformidade para finalizar os processos e executar as sanções ambientais.

Já a segunda situação descrita, “O Recurso do Fiscal”, apresenta uma etapa específica que ocorre em alguns processos, quando, após o julgamento em que um auto de infração é cancelado, é proporcionado ao fiscal a manifestação sobre o cancelamento, o que era um passo totalmente novo nas normas do sancionador ambiental.

Neste caso, chamou a atenção a dificuldade de operacionalizar, na prática, a determinação da norma, visto que detalhes como prazos, encaminhamentos e momentos de notificação não foram explicitados. Em função da baixa regularidade do procedimento, pois, tanto são raros os casos de cancelamento, quanto o são as contestações dos fiscais após o cancelamento do AI, a estabilização da ação coletiva demonstrou-se difícil de ser alcançada.

Os passos foram construídos aos poucos, conforme os casos concretos apresentavam-se, pois os debates e deliberações sobre situações hipotéticas se mostraram deficientes. Ainda, a construção se deu de forma temporalmente espaçada, causando recursividades consideráveis e exigindo por repetidas vezes, um alto dispêndio de energia para a regulação dos cursos de ação.

A partir dessas reflexões, resgatamos e apreciamos a expressão de Frega (2015) ao se referir ao papel da análise empírica da atividade sobre as normas, ou seja, de reforçar a relevância das consequências teóricas do “fato empírico da normatividade” (p. 55) para a ciência da administração.

Nesta direção, descrevemos sob o conjunto de situações do operador analítico “Composição de procedimentos a partir do impacto das alterações normativas” uma espécie de “atividade em cima das normas”, ou seja, os caminhos percorridos pela equipe observada na preparação de sequências de ação concretas derivadas das normas para que os servidores envolvidos na instrução e julgamento de autos de infração ambiental pudessem usar. De certa forma, essa prática normativa produz “micro-normas” para auxiliar na operacionalização da sanção administrativa.

Pontuados os aspectos que diferenciam as duas situações que manifestam este operador analítico, passamos a explorar dois caminhos comuns recorrentemente percorrido na busca pela estabilização das transações no enfrentamento dos impactos das alterações normativas: a regulação e os agenciamentos.

Conforme Serva (2023), também citado na fundamentação teórica desta tese, a regulação trata de uma dimensão política constitutiva da ação coletiva, derivada de sua característica relacional, e podemos assumir que se manifesta nos modos de enfrentamento dos conflitos e seus efeitos, bem como na prática dos engajamentos individuais e coletivos na ação. Conflitos aqui, no sentido de dificuldades das mais diversas, que engendram ponderações e modulações de diferentes referenciais (Dodier, 2005) e agenciamentos de elementos muito heterogêneos, realizados no seio das negociações para o alcance de deliberações sobre o curso de ação. Os engajamentos, como efeito, são fortemente influenciados por este mesmo conjunto de aspectos.

Portanto, os analistas ambientais que trabalham com o processo sancionador ambiental também enfrentam diversos conflitos, mapeados e considerados centrais na gestão de áreas protegidas, tanto por Matarazzo (2017), quanto por Stürmer (2020). Sejam provenientes da ação fiscalizatórias, decorrente da pressão de políticos e grandes advogados, seja pelo desconforto causado em relação aos fiscais, por ocasião das solicitações de contradita (sustentação de pontos colocados em dúvida pela equipe de instrução e julgamento), nem sempre encaradas com imparcialidade.

Frega (2014; 2015) ressalta a existência de diferentes fontes de funcionamento e transmissão das ordens normativas (crenças, hábitos, coerção, determinação, entre outras), o que implicaria também, e por conseguinte, em uma diversidade de formas de manifestação dos compromissos e engajamento dos agentes envolvidos numa ação coletiva.

Neste sentido que nos referimos à presença da regulação nas práticas normativas. A medida da participação nos rumos da ação passa por esses diferentes níveis de envolvimento de cada agente, os quais estão conectados com uma infinidade de combinações de elementos

circunstanciais e contextuais, tanto de âmbito pessoal quanto de coletivo, e materiais que são agenciados a cada momento.

Para confirmar essa perspectiva, repetiremos parte da citação de Ogien (2010, p. 678), constante na página 34 desta tese, que tão bem ilustra este ponto:

(...) quando praticado a partir da ideia de normatividade regulatória, procura antes analisar a lógica do uso de normas em contexto, isto é, estudar a formação desse julgamento prático sobre o que é apropriado à situação e suas circunstâncias que os indivíduos expressam diretamente *na e para a* coordenação da ação conjunta.

Nesta pesquisa, afirmamos que o enfrentamento dos impactos das alterações normativas ocorre por meio de agenciamentos diversos que implicam em negociações constantes, envolvendo maior ou menor grau de regulação, em termos de energia dispendida para estabelecer deliberações, que levarão à composição dos procedimentos.

Ou seja, verificamos que, geralmente, a prática normativa negociada, testada, avaliada e confirmada é que leva ao procedimento passível de registro e disseminação. Em situações cujos episódios são mais raros, leva-se mais tempo para decifrar os caminhos a seguir, e, conseqüentemente, eleva-se o grau de regulação necessário para estabilizar um procedimento e cristalizá-lo de alguma forma.

Os registros realizados na forma do Guia Prático retratam umas das formas de expressão do que Serva (2023) conceitua como “estabilização provisória”, visto que novas alterações ou questões inéditas podem surgir a qualquer momento. Esta perspectiva de provisoriedade das estabilizações das transações na ação coletiva organizada, especialmente no que tange à gestão de áreas protegidas, sobre a qual o senso comum e a própria academia podem esperar alguma suposta segurança e previsibilidade devido ao grande arcabouço legal e normativo existente (Matarazzo e Serva, 2021), tem potencial para contribuir com reflexões diante de outra questão atribuída por Ogien (2018, p. 79) como fronteira do trabalho de John Dewey: “O que pensar em relação à firmeza e consistência da experiência se ela pode mudar a cada momento?”

Nesta altura é possível endereçar outra questão intermediária desta pesquisa: “Como os agentes organizam os elementos que consideram necessários para agir em conjunto e consolidar uma sanção administrativa ambiental?”

Na situação “O que é padronizável?” podemos observar que elementos tão distintos como: 1) o encadeamento da expressão de dificuldades; 2) a identificação de pontos críticos nas atividades diárias; 3) o mapeamento de indicações materiais de elementos das ações relativas às notificações e 4) a tradução do passo-a-passo da atuação, desde a emissão de

documentos pelo setor de protocolo do ICMBio, passando pelas marcações dos carteiros nos avisos de recebimento até o retorno às terceirizadas do setor de protocolo, em um aplicativo digital, ilustram agenciamentos constantes impetrados pela equipe, característica central das ações coletivas do tipo organizacional aqui analisadas.

Já na situação do “Recurso do Fiscal”, pode-se identificar que a ação coletiva agencia elementos como:

- 1) alternativas de interpretação da norma
- 2) omissão de orientações na norma
- 3) precaução em relação ao controle de legalidade do processo, em termos de uma possível impugnação pela Equipe Nacional de Cobrança (ENAC), responsável por verificar a legalidade do processo administrativo numa eventual necessidade de cobrança judicial da multa, pelo não seguimento literal do disposto na norma)
- 4) intenção de garantir clareza ao autuado sobre as etapas processuais (o prejuízo ao entendimento do autuado, que receberia uma notificação informando do cancelamento do auto de infração, porém com uma “ameaça” ao possível restabelecimento do mesmo, caso acolhidas as argumentações do fiscal por meio de um procedimento de consulta interna, o que poderia nem ocorrer
- 5) redação de textos oficiais
- 6) avaliações de prazos e análises temporais (de etapas operacionais) e espaciais (setores que seriam responsáveis por determinados atos).

Considerando a definição de gestão proposta por Serva (2023), citada na página 38 desta tese, como a “estabilização provisória de transações, engendrando: o agenciamento para a coordenação de humanos e não humanos; as deliberações; as negociações; e a implementação de procedimentos operacionais para o desenvolvimento da ação coletiva”, estabeleceremos uma aproximação entre o conceito de agenciamento, na forma ilustrada nestas reflexões, e o termo “coordenação”, bastante significativo para o campo da administração.

O conceito de “coordenação” compõe uma das cinco funções da Administração propostos por Henri Fayol (em 1916), teórico clássico do campo:

Administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação. Organizar é constituir o duplo organismo, material e social, da empresa. Comandar é dirigir o pessoal. **Coordenar é ligar, unir e harmonizar todos os atos e esforços.** Controlar é velar para que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas (Fayol, 1989, p. 26, grifo nosso).

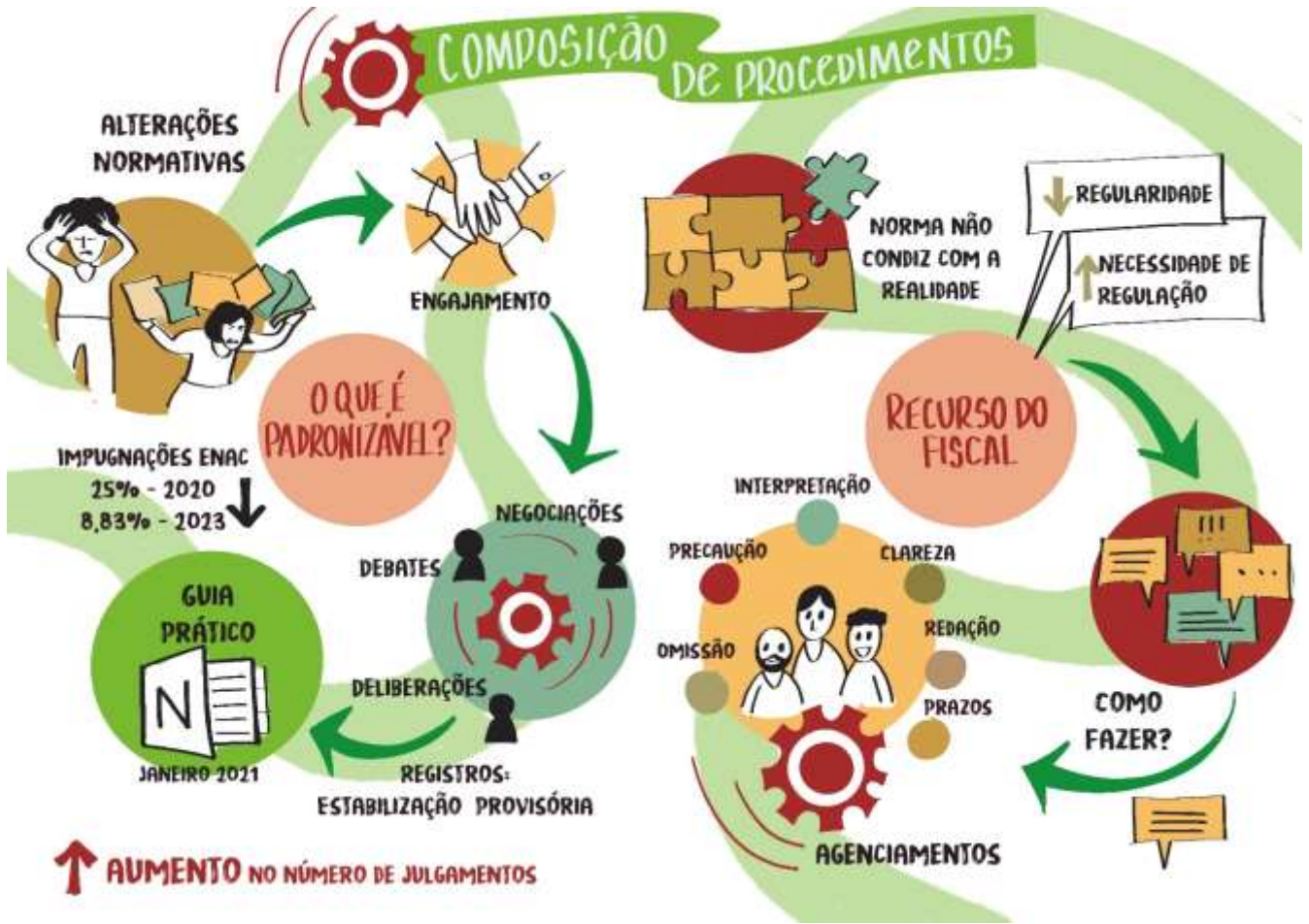
Pode-se observar que todas as funções descritas se referem a atos humanos. No entanto, o conceito permanece apropriado para o que buscamos ilustrar enquanto agenciamentos, mas com um aporte novo: a agência de atores não-humanos. Conforme previamente apresentado na fundamentação teórica, o agenciamento, “Enquanto promoção objetiva da ação, implica a conjunção e a coordenação das transações entre humanos, não humanos e o ambiente (Serva, 2023, p. 609).”

Diante deste contexto, e, para finalizar essas reflexões, abordaremos uma última questão: Quais os efeitos observáveis dessas ações coletivas do tipo organizacional?

A composição de procedimentos capitaneada pela equipe cujas situações foram descritas nesta tese, especialmente por meio do registro e disseminação do Guia Prático, conforme explorado anteriormente, gerou resultados muito positivos nos números relativos à instrução e julgamento de autos de infração no âmbito do ICMBio (ver Tabelas 01 e 02, p. 22 e 23), o que atende a recomendações dos órgãos controladores, bem como contribui para a efetividade da fiscalização ambiental.

No entanto, vale ressaltar que os caminhos percorridos para alcançar tais resultados, a legitimação necessária dos instrumentos e encaminhamentos propostos, não são suaves, sem obstáculos. Muitas pedras são chutadas, muitos tropeços, escolhas erradas de rumo e tensões fazem parte desta caminhada.

Mesmo quando é possível registrar um procedimento, cristalizando temporariamente determinada rotina organizacional, tal medida nunca é passível de determinação e disseminação total, seja pela característica inerente às incertezas da realidade, seja por resistências e obstáculos políticos internos existentes em qualquer organização.



6.2. Enfrentamento de Tensões Técnico-Jurídicas

Muitas situações identificadas nos dados coletados para este trabalho são marcadas por uma constante tensão técnico-jurídica que envolve as decisões administrativas na seara ambiental. Entendemos a dimensão “técnica” como as questões relativas aos conhecimentos e habilidades do campo das ciências ambientais, enquanto a dimensão jurídica se refere aos entendimentos e interpretações das normas relativas à atuação do ICMBio, realizadas, inicialmente, por parte da Procuradoria Federal Especializada (PFE) do ICMBio.

As atividades concernentes ao julgamento de autos de infração exigem muito estudo, foco e, de certa forma, 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.

É interessante notar que vários entrevistados que forneceram informação para a reconstituição do processo sancionador na seção 4.3 chamam atenção para o fato da formação dos servidores que realizam esse trabalho ser, majoritariamente, de fora do campo do Direito. Esta crença é tão forte que uma das críticas mais contumazes à publicação do Decreto nº 6.514/2008 se referiu ao afastamento dos procuradores federais dos trabalhos de instrução para o julgamento dos autos de infração.

Contudo, a investigação de como essa teórica tensão técnico-jurídica ocorre só pode ser realizada a partir de situações concretas vivenciadas pelos agentes em seu dia a dia, o que até agora não foi realizado em termos acadêmicos ou institucionais.

6.2.1. Fora é mais gravoso que dentro

Um dos artigos mais recorrentemente discutidos no âmbito do julgamento de autos de infração no ICMBio é o 93 do Decreto nº 6.514/2008. Este artigo encontra-se na subseção VI do Decreto, que trata “**Das Infrações Cometidas Exclusivamente em Unidades de Conservação**”, o que por si só esclarece sua aplicação primordial.

Inicialmente, a redação do artigo era a seguinte:

Art. 93. As infrações previstas neste Decreto, exceto as dispostas nesta Subseção, quando forem cometidas ou afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicadas em dobro, ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seja superior a este.

Ao longo dos anos, diversas consultas jurídicas foram elaboradas pelos técnicos do ICMBio, o que levou à edição de uma primeira OJN (orientação jurídica normativa)²⁰ sobre o tema em 2017.

O foco da OJN era a aplicação da causa de aumento pelo 93 junto com o artigo 66²¹. No Parecer n. 00079/2017/COMAF/PFE-ICMBio/PGF/AGU, consta apenas a título de exemplo, uma análise pretérita sobre a cumulação do 48 e 93, concluindo que, por ser uma circunstância elementar do tipo (constar como motivo da infração na descrição do artigo), isto bastaria para afastar a aplicação do 93.

Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em **Unidades de Conservação** ou outras áreas especialmente protegidas, quando couber, área de preservação permanente, reserva legal ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente:
 Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por hectare ou fração.
 Parágrafo único. O disposto no **caput** não se aplica para o uso permitido das áreas de preservação permanente.

Diferentes manifestações dos procuradores federais constam no processo (02070.002857/2015-51) que levou à edição da OJN, incluindo do Coordenador-Geral de Proteção à época, porém, todas versam sobre a aplicação do artigo 66 com o 93. Pode-se concluir, diante do que é possível extrair dos registros, que não houve debate suficiente sobre a questão da aplicação de outro artigo muito utilizado, o artigo 48 (impedimento de regeneração da vegetação nativa) com a causa de aumento pelo 93.

Enfim, a OJN 13/2017²², acabou por definir que a dobra do valor da multa pelo art. 93 não seria aplicável quando o artigo do decreto no qual a infração fosse enquadrada contiver os

²⁰ As orientações jurídicas normativas são uma espécie de consolidação de entendimentos reiterados ou relevantes da Procuradoria Federal Especializada do ICMBio. Elas foram inicialmente previstas na primeira Instrução Normativa do Processo Sancionador Ambiental do ICMBio (IN 06/2009):

Art. 106. A consolidação e a uniformização de teses jurídicas dar-se-á por ato do Procurador-Chefe Nacional do ICMBio na forma de orientação normativa, que terá caráter vinculante no âmbito do Instituto.

Parágrafo único. As orientações normativas, após numeradas de acordo com a ordem de sua aprovação, serão publicadas no Diário Oficial da União e disponibilizadas no sítio da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio na Internet.

²¹ Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem:

I - constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

II - deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.

²² ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA PFE/ICMBIO Nº 13/2017

termos “unidade de conservação” ou “zona de amortecimento”, independentemente do caso concreto, ou seja, de a infração ser caracterizada ou não devido à essas circunstâncias locais (UC ou ZA).

Porém, o assunto não chegou a uma estabilização suficiente e as dúvidas, discussões e divergências seguiram ocorrendo, de forma que a discussão foi reaberta na PFE e houve uma atualização da referida OJN em 1º de julho de 2020²³.

Os registros desta nova discussão revelam a retomada dos mesmos argumentos que ensejaram a redação da OJN de 2017. Entretanto, um dos procuradores defende a tese de que a OJN

afirme a não incidência da causa de aumento, para as infrações tipificadas no art. 48 do Decreto Federal n. 6.514/08, apenas nas hipóteses em que a ilegalidade da conduta

NÃO INCIDÊNCIA DA DOBRA DO ART. 93 DO DECRETO 6514/08 SOBRE TIPOS PREVISTOS NA NORMA.

1. Dispõe o art. 93 do Decreto 6514/08 que "As infrações previstas neste Decreto, exceto as dispostas nesta Subseção, quando forem cometidas ou afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicadas em dobro, ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seja superior a este".

2. Em que pese a clareza do dispositivo, a dobra também não incidirá sobre sanções previstas em tipos situados fora daquela subseção quando a própria descrição típica já considerar que o ilícito tenha se dado em Unidade de Conservação ou sua zona de amortecimento, isto é, já tendo mensurado no quantum da sanção esta especial circunstância.

3. Neste sentido, objetivamente, não incide a dobra do art. 93 sobre os tipos dos arts 48 e 66 do Decreto, ao passo em que incide sobre o tipo do art. 35, que não traz especificamente o cometimento do ilícito em Unidade de Conservação como elementar do tipo.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 02070.002857/2015-51. PARECER n. 00079/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00231/2017/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

²³ ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA PFE/ICMBIO Nº 13/2017 NÃO INCIDÊNCIA DA DOBRA DO ART. 93 DO DECRETO nº 6.514/2008 SOBRE TIPOS PREVISTOS NA NORMA.

1. Dispõe o art. 93 do Decreto 6514/08 que "As infrações previstas neste Decreto, exceto as dispostas nesta Subseção, quando forem cometidas ou afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicadas em dobro, ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seja superior a este".

2. Em que pese a clareza do dispositivo, a dobra também não incidirá sobre sanções previstas em tipos situados fora daquela subseção quando a própria descrição típica já considerar que o ilícito tenha se dado em Unidade de Conservação ou sua zona de amortecimento, isto é, já tendo mensurado no quantum da sanção esta especial circunstância.

3. Nesse sentido, **não incide a dobra do art. 93 sobre o tipo do art. 48 do Decreto, se a conduta infracional houver sido realizada no interior de unidade de conservação.** Como a localização do dano em unidade de conservação já integraria uma elementar do tipo, não seria possível considerar esse fato como circunstância agravante para ensejar a aplicação da sanção em dobro, sob pena de configuração de *bis in idem*.

4 Por outro lado, caso os verbos do art. 48 tenham sido praticados fora de unidade de conservação (outras áreas especialmente protegidas, área de preservação permanente, reserva legal), mas vindo a atingi-la, caberá a dobra.

(...)

REFERÊNCIAS: Processo Administrativo nº 02070.002857/2015-51. PARECER n. 00079/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00231/2017/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Processo Administrativo nº 02126.000183/2014-86. PARECER n. 00099/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00275/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Processo Administrativo nº 02078.000176/2015-88. PARECER n. 00158/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00364/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

de impedir ou dificultar a regeneração de vegetação nativa seja caracterizada pela contrariedade ao regime jurídico da UC ou sua Zona de Amortecimento (Item 31, PARECER n. 00124/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, Processo 00810.000380/2020-08).

Ou seja, neste argumento sugere-se que se diferencie se a circunstância que levou à infração é a UC ou sua ZA (caso em que o artigo 93 não seria aplicável) ou outra, como APP dentro de UC, pois quando há uma dupla proteção que ensejaria maior gravidade (a causa de aumento da multa por aplicação do artigo 93).

Todavia, apesar dos procuradores admitirem que o grau de sancionamento deveria ser maior nestas áreas sob dupla especial proteção, apoiando-se na alegação de que a redação do artigo no Decreto era confusa e falha, o mesmo entendimento da OJN de 2017 foi mantido.

Assim, permanece a incoerência de que para o cometimento de uma infração por impedimento de regeneração de vegetação de área de preservação permanente (APP²⁴), por exemplo, fora de uma unidade de conservação, mas afetando-a, cabe multa em dobro, ou seja, uma reprovabilidade mais gravosa. Se a APP impedida de regenerar estiver localizada dentro de uma unidade de conservação, o aumento da multa não ocorre.

Tais desajustes entre a norma e a realidade fática que levaram a debates infundáveis, novas e numerosas consultas jurídicas, publicação e alteração de ordens jurídicas normativas, culminaram na alteração da redação do próprio artigo 93 por meio do [Decreto nº 11.080, de 2022](#), que alterou o Decreto 6.514/2008:

Art. 93. As infrações previstas neste Decreto, quando afetarem ou forem cometidas em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicados em dobro, **ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seja superior a este ou as hipóteses em que a unidade de conservação configure elementar do tipo.**

O objetivo desta modificação, registrada no processo de alteração do decreto (processo 02000.004451/2021-84), seria a incorporação do conceito de *bis in idem*, evitando assim a dupla penalização do administrado pela mesma razão, especialmente nos tipos plurinucleares, onde a existência da unidade de conservação pode ser tida como condição elementar do tipo ou circunstância do tipo. Assim, sendo a unidade de conservação a condição elementar do tipo (o motivo pelo qual a infração foi enquadrada em determinado artigo), a incidência da majorante não seria possível em atenção ao já citado princípio do *non bis in idem*, que é consagrado no direito brasileiro. Se, por outro lado, a existência da unidade de conservação é

²⁴ Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (Código Florestal Brasileiro – Lei 12.651/2012).

apenas uma circunstância do tipo legal, ou seja, se tal infração ocorreria ainda que o fato se desse fora desse espaço, a unidade de conservação é uma circunstância do tipo, que atrai para o caso concreto a aplicação de multa mais gravosa. Tais argumentos foram extraídos de trabalho apresentado por funcionária terceirizada central na CGPRO ao longo dos anos como requisito parcial para obter especialização em direito ambiental (Ferreira, 2019).

Após essa necessária explanação inicial, partindo para a análise das situações de gestão que ilustram a controvérsia do artigo 93, é possível observar que os temas em discussão tratam de casos concretos em relação à infração ser assim considerada por ser exclusivamente cometida em unidade de conservação (elementar do tipo) ou não; da aplicação do artigo a partir da contraposição de conceitos de dano ambiental potencial x dano efetivo e *non bis in idem* (princípio que impede a dupla condenação em razão do mesmo fato, causa ou circunstância).

A despeito da profundidade e da relevância dos conceitos problematizados, seja em termos técnicos, jurídicos ou de semântica, tais questões não serão exploradas nesta pesquisa, pois o foco desta seção é demonstrar os impactos destas complexidades inerentes ao trabalho dos analistas na gestão do processo sancionador, ou seja, na coordenação de pensamentos e de ações coletivas a fim de operacionalizar o encaminhamento dos processos administrativos.

Início do caminho...

O primeiro episódio desta situação, temporalmente, refere-se ao período entre a publicação das novas instruções normativas conjuntas (da conversão de multa e do processo sancionador ambiental) e a criação do Grupo de Trabalho que buscou padronizar o processo administrativo por meio do manual normativo da PFE e do Guia Prático e retrata as dificuldades geradas pela controvérsia da aplicação não suficientemente consolidada do artigo 93.

Trecho 01: Neste trecho, o questionamento principal se dá pelo novo entendimento que leva à aplicação da dobra pelo artigo 93 somente quando a infração se dá territorialmente **fora da unidade de conservação** (tornando-a mais gravosa) e pode-se verificar que, além desta questão central, aparecem, também, as dificuldades enfrentadas pelas alterações normativas.

10:32, 06/04/2020 - Analista 3: *Oi pessoal! Estou aqui com uns processos com desafios em relação à nova regulamentação com dobra pelo 93 no entorno, multa por embargo acima do mínimo e ainda conversão de multa com pedido genérico antes das mudanças. As multas originárias, de 2010, foram homologadas com o 93, inclusive pelo presidente em 2014. Então o uso do parecer de 2013 pra tirar o 93 fica meio capenga, talvez, neste caso. Estas discricionariedades se tornam difíceis de aplicar, pois as multas de uma mesma unidade podem ter julgamentos diferentes. Multas de infrações mais distantes da UC podem ficar com o 93 e mais próximas podem ficar sem...*

(...)

10:45, 06/04/2020 - Analista 1: *pois então, sobre o 93, a orientação da CGPRO é, se o processo passar novamente por análise para decisão referente ao julgamento do AI, deve ser retirado. se o processo retornar com a decisão já tomada, só para ações pós julgamento... deixa quieto*

(...)

Já o trecho 02 trata da aplicabilidade do artigo 93 baseada nos conceitos de dano potencial e dano efetivo. Rapidamente, a fim de localizar os leitores, a discussão se pauta sobre os entendimentos expostos em parecer jurídico (PARECER Nº 225/2013/PFE-ICMBio-CR9/PGF/AGU). Neste parecer, o procurador expõe que a aplicação da causa de aumento advinda do artigo 93 apresenta dois critérios:

(...) **critério territorial**, ou seja, na hipótese de as **infrações** administrativas ambientais forem **cometidas na unidade de conservação ou zona de amortecimento**. Num segundo momento, a norma impõe o aumento da pena considerando **critério de prejudicialidade**, pois determina a dobra da multa nas **infrações administrativas que afetarem a unidade de conservação ou a zona de amortecimento** – sendo que, neste caso, considerando a complexidade do dano ambiental, mesmo infrações cometidas fora da unidade ou da sua zona de amortecimento podem, eventualmente, prejudicar estes espaços especialmente protegidos e impor a aplicação da norma.

Prossegue expondo o princípio da taxatividade (ou tipicidade restrita), demonstrando que a causa de aumento pelo artigo 93 depende da afetação de UC ou ZA, e, portanto, é caracterizada pelo dano efetivo. Já o dano potencial seria aquele cuja ocorrência é futura (certa ou incerta) e que a probabilidade de sua efetiva verificação varia de acordo com as circunstâncias da intervenção ocorrida ou que virá a ocorrer. Assim, diante do dano potencial, não se aplicaria o 93. No entanto, a análise do dano potencial é importante para a atuação preventiva do poder de polícia, entre outras situações.

Por fim, conclui que a análise da comprovação da ocorrência de danos efetivos à unidade de conservação é eminentemente técnica, e que a atribuição para a análise do conjunto probatório, inclusive a partir de indícios - tendo em vista que há hipóteses em que o dano ambiental é impossível ou muito difícil de ser materializado -, e consequente “decisão quanto à ocorrência ou não ocorrência de fato é da autoridade julgadora, valendo-se, sobretudo, das manifestações do corpo técnico da Autarquia” (...).

No entanto, toda a discussão que culminou em orientações jurídicas não contribuiu para a estabilização das transações no que se refere à análise da aplicação do artigo 93, de forma que é característica a recorrência dos debates.

Trecho 02: Neste trecho pode-se observar a dificuldade em internalizar e aplicar os conceitos e entendimentos jurídicos da PFE relativos ao dano efetivo e potencial, ao mesmo tempo que se destaca a ampla gama de elementos agenciados na análise de apenas um processo (normas, laudos falsos apresentados na justiça, imagens de satélite, análises temporais, outros processos):

14:35, 18/06/2020 - Analista 1: pessoas boas, boa tarde. precisamos de ajuda com um processo que era pra ser simples, mas tô achando meio casca grossa e não consigo enxergar um rumo certo... vou expor aqui e vcs vão dando opiniões, ok?

(...)

*14:37, 18/06/2020 - Analista 1: a área foi embargada em 2010. em 2012, dois irmãos compraram o imóvel e continuaram a utilizar. Obviamente foram enganados pelo vendedor que provavelmente não falou que estava embargado... a UC fez vistoria em 2017 para ACP, uma vez que o primeiro autuado tinha apresentado na justiça um PRAD e declaração de recuperação da área. Na vistoria, constatou-se que o **laudo apresentado na justiça era falso**, as áreas não tinham sido recuperadas e, por **imagem de satélite**, conseguiram ver a queima de duas áreas, em vermelho, ali na figura. No documento produzido após a vistoria, consta a indicação de ocorrência de 3 infrações: descumprir embargo, impedir regeneração e uso de fogo... foram lavrados 2 autos para cada um dos novos proprietários, sendo um por uso do fogo em área agrosilvopastoril e outro por quebra de embargo.*

(...)

14:46, 18/06/2020 - Analista 1: agora, o de uso de fogo em área agrosilvopastoril....se a área era APP ou mata atlântica, nos autos iniciais, lavrados contra o primeiro proprietário e considerando que a mata atlântica não perde o status após supressão ilegal... creio que deveria ser substituído pelo art.48...

(...)

14:54, 18/06/2020 - Analista 1: e sobre o 93? qual é mesmo a justificativa? acho que não cabe, mesmo com o uso dele nos autos originais... pois o desmatamento causa dano efetivo à UC, mas a quebra do embargo causa dano potencial, não?

(...)

14:56, 18/06/2020 - Analista 4: Eu usei umas manifestações da uc do uso do fogo onde mantivemos o 93 na mesma área e pelo histórico.

14:57, 18/06/2020 - Analista 1: mas, você acha que a quebra do embargo causa dano à UC? acho que não. vou perguntar para a galera na cgpro... eu acho que esse dano extra à UC, poderia ter sido autuado pelo 48

14:59, 18/06/2020 - Analista 4: pergunta lá. Se for o caso, retiramos. Esta questão de afetação é complexa. Sobre o 93.

15:05, 18/06/2020 - Analista 1: isso mesmo, indicam retirar o 93. baseado naquele parecer da PFE: o dano tem q ser efetivo para usar o 93. risco de dano é ausência de dano, segundo a PFE

15:08, 18/06/2020 - Analista 4: 👍

No meio do caminho...

A controvérsia da aplicação da causa de aumento do artigo 93 é tão significativa que alcança instâncias externas ao ICMBio, como será demonstrado no episódio descrito a seguir. Já na etapa de cobrança judicial da multa, a análise da Equipe Nacional de Cobrança da

Procuradoria Geral Federal lança mão dos termos da Orientação Jurídica Normativa interna do ICMBio, que havia acabado de ser alterada, para questionar a manutenção do artigo 93 para o cálculo de determinada multa.

Trecho 01: Neste trecho, consta a confrontação dos técnicos frente à questionamento da ENAC, tendo em vista a constante alteração nos entendimentos jurídicos e a não estabilização da controvérsia do 93:

09:24, 13/08/2020 - Analista 3: *To muito **quebrando a cabeça com a bendita nova OJN do 48 com o 93... Que saiu na portaria de junho. NINGUÉM MERECE. Pedi ajuda para a PFE. Chegou um questionamento da ENAC pra rever julgamento (afffão)***

(...)

09:40, 13/08/2020 - Analista 2: *é fora de UC, em APP... tem esse parecer aqui, já viu? (...)*

09:42, 13/08/2020 - Analista 3: *é na ZA...*

09:45, 13/08/2020 - Analista 1: *e qual é a dívida?*

09:45, 13/08/2020 - Analista 3: ***Aí tá a grande treta: dobra quando é fora de uc e da za. a gente julgou com o 93. e a ENAC tá mandando tirar***

09:46, 13/08/2020 - Analista 1: *ah sim.... tira uai*

09:46, 13/08/2020 - Analista 3: ***imagina se tiver que tirar de todos que fizemos assim?***

09:46, 13/08/2020 - Analista 1: *manda quem pode, obedece quem tem juízo*

09:46, 13/08/2020 - Analista 2: ***na época era usado um parecer da PFE, não é?***

09:46, 13/08/2020 - Analista 1: *tira desse e pronto. nem fala dos outros*

09:46, 13/08/2020 - Analista 3: ***então, esse parecer eu achei. mas, tem que achar o do outro PFE, que derruba esse. pra ver as datas***

09:48, 13/08/2020 - Analista 2: *eu tenho*

09:48, 13/08/2020 - Analista 3: *opa!*

09:48, 13/08/2020 - Analista 2: *26/03/2019*

(...)

09:51, 13/08/2020 - Analista 3: *perfeito*

(...)

(...)

09:54, 13/08/2020 - Analista 3: *o anterior é de 01/06/2018. um dos julgamentos nossos é de 18/01/2019*

(...)

09:55, 13/08/2020 - Analista 2: *então escapou... teoricamente*

09:55, 13/08/2020 - Analista 3: *o outro julgamento, de 12/02/2019. os dois escaparam, né?*

09:55, 13/08/2020 - Analista 3: *vou forçar a barra nesse argumento kkkkk e reclamar que essa OJN é uó*

(...)

10:07, 13/08/2020 - Analista 4: *Oi pessoal*

Como tô chegando, é prudente que eu fique mais escutando do que opinando 🤔

Mas a questão que levantamos ontem sobre essa decisão da ENAC é que como todos os processos passam por eles na hora de incluir na Dívida Ativa (é isso mesmo, produção?!) tem que avaliar o julgamento dos AI que utilizam o 48+93

Pq se dermos andamento nesses sem a certeza de como será o entendimento claro da AGU sobre esses casos (considerando que houve um Parecer - não homologado??? - da PFE e uma OJN que não acolheu o entendimento do parecer) pode ser que logo mais a gente seja orientado a refazer todas as decisões devido ao posicionamento da ENAC

10:09, 13/08/2020 - Analista 3: ***justamente por esse risco que quero peitar que, enquanto as ojn não estavam consolidadas (até junho de 2020), estão válidos os nossos julgamentos baseados em***

entendimento diferente (parecer jurídico). pq é uma questão controversa. e seriam inúuuuuumeros julgamentos 48 + 93 pra rever...

Os trechos a seguir demonstram a construção dos argumentos pela área técnica do ICMBio para confrontar o questionamento da ENAC, executando um movimento de resistência devido aos efeitos negativos em cascata que as alterações normativas poderiam gerar, caso todos os julgamentos que seguiam entendimento anterior tivessem que ser revistos. Portanto, antes de partir para a situação de gestão entre os analistas ambientais, é relevante transcrever o trecho do despacho que questionou a decisão do julgamento proferido pela equipe:

(...) Ocorre que reanalisando o processo, observo que o auto de infração, para cálculo do valor da multa, cumulou o art. 48 com o art. 93 do Decreto 6.514/2008, o que foi mantido na decisão da autoridade julgadora.

7. Tal cumulação deve ser analisada à luz da OJN PFE/ICMBIO n. 13/2017:

NÃO INCIDÊNCIA DA DOBRA DO ART. 93 DO DECRETO 6514/08 SOBRE TIPOS PREVISTOS NA NORMA.

1. Dispõe o art. 93 do Decreto 6514/08 que "As infrações previstas neste Decreto, exceto as dispostas nesta Subseção, quando forem cometidas ou afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicadas em dobro, ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seja superior a este".

2. Em que pese a clareza do dispositivo, a dobra também não incidirá sobre sanções previstas em tipos situados fora daquela subseção quando a própria descrição típica já considerar que o ilícito tenha se dado em Unidade de Conservação ou sua zona de amortecimento, isto é, já tendo mensurado no quantum da sanção esta especial circunstância.

3. Neste sentido, objetivamente, não incide a dobra do art. 93 sobre os tipos dos arts 48 e 66 do Decreto, ao passo em que incide sobre o tipo do art. 35, que não traz especificamente o cometimento do ilícito em Unidade de Conservação como elementar do tipo.

8. Assim, antes de prosseguir com a inscrição do crédito na dívida ativa, restituo o processo ao ICMBIO para que se verifique se o julgamento mantém-se no que se refere à questão posta acima. Caso seja proferido novo julgamento, deverá ser efetuada nova notificação do autuado.

9. Com essas considerações, restituo o processo ao ICMBIO para providências.

Continuação do Trecho 01: construção do argumento temporal para comprovar à ENAC que os julgamentos questionados foram proferidos baseados em entendimento jurídico válido à época:

11:36, 13/08/2020 - Analista 3: ó o que escrevi:

Prezados (as),

em resposta ao DESPACHO n. 00744/2020/EI-M-ICMBI/ENAC/PGF/AGU (SEI [7560668](#)), vimos informar que a infração objeto do presente processo administrativo foi praticada na zona de amortecimento do Parque Nacional da Serra do Itajaí, não no interior da unidade de conservação.

Adicionalmente, informamos que o **JULGAMENTO EM 1ª INSTÂNCIA Nº 72/2019-CR 9/ICMBio (SEI 4592726)** foi emitido em 12/02/2019, fundamentado no PARECER n. 00111/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, de 01/06/2018 (SEI [4021903](#)), que interpretava a **Orientação Jurídica Normativa PFE/ICMBio 13/2017** na sua redação original (SEI [3158966](#)) - citada pela equipe da ENAC -, indicando a **cumulação do 93 ao 48 em determinados casos**.

Em 26/03/2019, tal entendimento foi revisto pelo PARECER n. 00072/2019/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (SEI [4826640](#)), aprovado pelo DESPACHO n. 00195/2019/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (SEI [4826652](#)) em 29/03/2019.

Finalmente, recentemente, em 25/06/2020, houve a consolidação da referida OJN, buscando superar as divergências de interpretação, tendo sido alterada a redação do item 3 e incluso o item 4, transcritos a seguir:

3. Nesse sentido, não incide a dobra do art. 93 sobre o tipo do art. 48 do Decreto, se a conduta infracional houver sido realizada no interior de unidade de conservação. Como a localização do dano em unidade de conservação já integraria uma elementar do tipo, não seria possível considerar esse fato como circunstância agravante para ensejar a aplicação da sanção em dobro, sob pena de configuração de bis in idem.

4. Por outro lado, caso os verbos do art. 48 tenham sido praticados fora de unidade de conservação (outras áreas especialmente protegidas, área de preservação permanente, reserva legal), mas vindo a atingi-la, caberá a dobra.

Portanto, solicitamos a consideração da ENAC quanto ao ora exposto, no sentido de que fora adequadamente aplicada a cumulação do art 93 ao 48 no JULGAMENTO EM 1ª INSTÂNCIA Nº 72/2019-CR 9/ICMBio (SEI 4592726) em virtude da infração ter sido praticada fora da unidade de conservação, tendo sido exposto o contexto em que fora emitido.

(...)

11:37, 13/08/2020 - Analista 1: Isso aí. Perfect. You gonna win

11:37, 13/08/2020 - Analista 2: 👍 Agora é contar com o bom senso deles

11:38, 13/08/2020 - Analista 3: veremos

11:39, 13/08/2020 - Analista 1: Issu non existi. Essa esperança aí morre demais

11:43, 13/08/2020 - Analista 4: achei legal tua manifestação. Tem chance...

11:45, 13/08/2020 - Analista 3: 🙌🙌

(...)

17/08/2020 10:01 - Analista 4: **Cara, a história da dobra do 48 com o 93 (ou não dobra em UC) ainda tá rolando? Que discussão exaustiva essa! (...)** Mas, paciência...

(...)

Fim deste caminho...

O episódio a seguir além de caracterizar a não estabilização da controvérsia, demonstra um caminho em que a equipe se apoia em princípios técnicos para guiar a prática normativa.

Trecho 01: Retorno da discussão acerca da confirmação da aplicação do artigo 93 apenas nos casos em que o dano é efetivo à unidade de conservação:

02/03/2021 16:27 - Analista 4: Boa tarde pessoal

Consulta aos universitários:

Estou finalizando um RC onde **entendemos que não cabe o 93 por haver somente dano potencial à UC**. **Aí relendo a descrição da Infração consta: "causando impactos à UC, por meio da manutenção da supressão da regeneração"**. Nesse caso, **entendem que podemos seguir com o RC, sem o 93 e tocar o julgamento?**

02/03/2021 16:43 - Analista 1: **Minha opinião é que passa assim... *Eu li e reli os documentos e não achei nada que prove danos efetivos***

(...)

02/03/2021 16:52 - Analista 1: **Eu tb acho injusto. Eu tiraria. Eles exigem muito. E argumenta que não está caracterizado o dano efetivo.**

02/03/2021 16:55 - Analista 3: **mas a descrição tá errada**

02/03/2021 16:56 - Analista 1: **Causa impacto... mas ele é potencial. E se mantivesse o 93, seria também necessário falar desse impacto, neh?**

02/03/2021 16:58 - Analista 4: **Pois é. Esse é o ponto. Por afirmar que causa impactos à UC**

02/03/2021 16:58 - Analista 1: **A contradita é densa mas não fala de danos efetivos à UC. Os documentos falam de que qualquer interferência nas bacias hidrográficas causa impactos**

02/03/2021 16:58 - Analista 4: **Sim. É o que os agentes buscaram configurar no processo. *Há interpretações abrangentes nesse sentido que buscam justificar o dano mas não entendo que comprovem o dano***

(...)

02/03/2021 17:07 - Analista 3: **Eu sempre tive uma opinião bem clara sobre isso, *a potencialidade de dano justifica a nossa atuação, mas não a aplicação do art. 93. Essa opinião não é corroborada pela maioria dos fiscais... (***

02/03/2021 17:08 - Analista 4: **Blz. O ponto que pegou pra mim foi quando reli a descrição e aí fiquei na dúvida se isso implicava na mudança do AI em si. *O 93 fala em "quando forem cometidas ou afetarem UC ou ZA".* **Aí temos, afetação, impacto, dano... Por isso trouxe pra discussão****

Interessante notar que essa discussão, de caráter mais técnico, acerca dos princípios de dano potencial e efetivo, não consta nos registros das discussões da PFE quando da edição da OJN de forma central. No entanto, para fins de operacionalização da fiscalização e do procedimento de julgamento dos autos de infração, trata-se de ponto fundamental a ser sopesado, discutido e pacificado. Ou seja, a fim de alcançar alguma estabilização para a continuidade da gestão sem maiores sobressaltos e permitir que os processos administrativos fluam, pode ser crucial envolver os técnicos na discussão das orientações jurídicas normativas.

Por fim, a OJN permanece válida, mesmo com a alteração da redação do artigo 93 pelo Decreto nº 11.080/2022, o que resulta em casos de multa maior para infrações cometidas fora das Unidades de Conservação, do que em seu interior. No entanto, o trabalho para o ajustamento da prática à norma segue, inclusive apoiado nesta pesquisa aplicada. O que se intenta evidenciar é que, por mais que a OJN tenha sido baseada em reflexões do campo jurídico e até semântico, a prática normativa, ou seja a ação dos analistas ambientais na operacionalização do processo administrativo é significativamente dificultada pela discordância com a lógica adotada, que leva a reiteradas discussões e ausência de estabilização na questão.

6.2.2. Peixe é animal ou recurso?

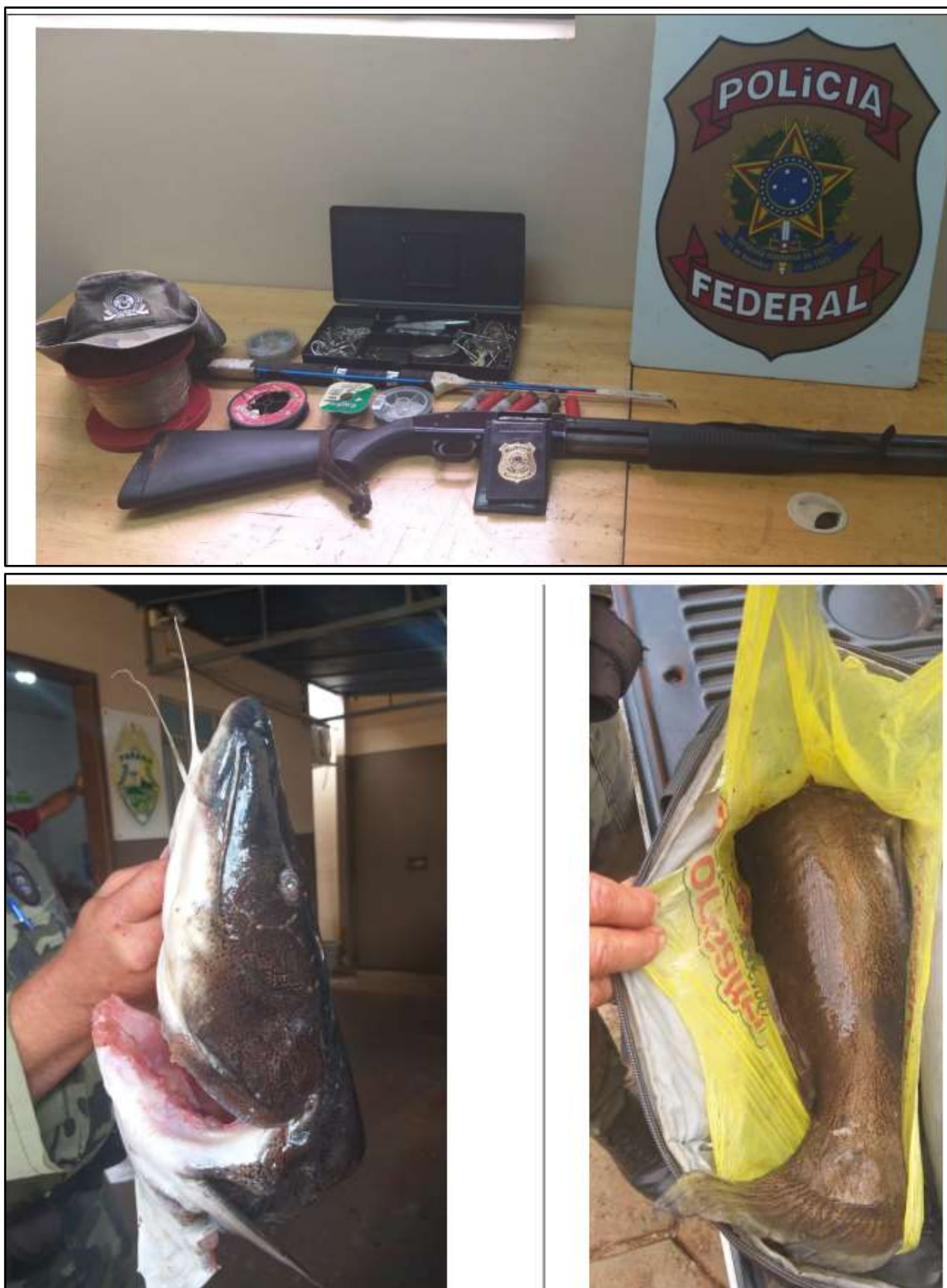
Outro exemplo de controvérsia que ajuda a esclarecer a permanente tensão técnico-jurídica é a discussão em torno de alguns julgamentos de autos de infração aplicados por pesca de peixes ameaçados e seu correto enquadramento. Antes de iniciar a descrição e análise desta situação, descreveremos um dos processos administrativos que compuseram a discussão, a fim de ilustrar com mais precisão para o leitor.

Figura 18: Imagem de exemplo de auto de infração alvo da discussão desta seção.

| 97-CPF/CNPJ DO AUTUADO | | 98-C. IDENT. / TÍTULO DE ELEITOR / C. PROFISSIONAL/PASSAPORTE | |
|---|--------|---|-------------------------|
| [REDACTED] | | [REDACTED] | |
| 95-NOME DO AUTUADO | | | 94-NATURALIDADE |
| [REDACTED] | | | Iguacu - SC |
| 96-PLACAS | | 96-TELEFONE | |
| [REDACTED] | | [REDACTED] | |
| 97-ENDEREÇO | | 98-BARRIO OU DISTRITO | |
| [REDACTED] | | Porto Belo | |
| 99-MUNICÍPIO/CIDADE | 11-CEP | 12-ENDEREÇO ELETRÔNICO | |
| Faz de Iguacu | PR | [REDACTED] | |
| 13-DESCRIÇÃO DA INFRAÇÃO | | | |
| Matar indivíduos de espécie constante de lista oficial da fauna brasileira ameaçada de extinção (Surubim do Iguacu - <i>Steindachneridion melanodermatum</i>) dentro do Parque Nacional do Iguacu. | | | |
| 14-ART. INC./ALINEA/S | | | |
| 24 | II | 93 | |
| 15-ART. INC./ALINEA/S | | | |
| 10 | | | |
| DA/DO | | DA/DO | |
| Decreto 6514/08 | | Decreto 1035/39 | |
| 17-UNIDADE DE CONSERVAÇÃO | | 18-NÚMERO AI COMPLEMENTO | |
| Parque Nacional do Iguacu | | Portaria MMA 445/04 | |
| 20-DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES ADOTADAS E/OU DAS DEMAIS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS INDICADAS: | | | 19-VALOR DA MULTA (R\$) |
| [REDACTED] | | | 10.000,00 |

O auto de infração acima foi lavrado em 28 de março de 2020, às 15:30h em uma fiscalização rotineira, com o apoio da Polícia Militar Ambiental. O autuado recusou-se a recebê-lo, de forma que o verso do AI foi assinado por duas testemunhas, além do fiscal, atestando tal fato. O flagrante foi constatado numa picada já conhecida pela equipe de fiscalização a UC, que era frequentemente utilizada por caçadores. Ao adentrar cerca de 350m nos limites do Parque, por tal picada, quatro pessoas foram flagradas portando petrechos de pesca/caça e restos de um peixe, o Surubim do Iguacu (*Steindachneridion melanodermatum*), espécie constante de lista oficial da fauna em extinção, conforme Portaria MMA nº 445/2014.

Figura 19: Petrechos e peixe apreendidos na ação fiscalizatória.



Após a autuação, o processo administrativo foi instruído e seguiu seu curso normal. Como o auto foi lavrado no período em que era previsto o instrumento da conciliação ambiental, houve audiência de conciliação em 09 de novembro de 2021, mas que restou

infrutífera, de maneira que o autuado optou por seguir com o processo e apresentar defesa administrativa. Na defesa, protocolada em 26 de novembro de 2021, o advogado do autuado alega que não havia provas que, dos quatro presos em flagrante, fora seu cliente quem pescara, matara ou transportara o peixe, afirmando que o mesmo apenas estava portando uma arma de calibre .12 registrada em seu nome e de uso permitido.

Assim, em 06 de dezembro de 2021 é elaborado relatório circunstanciado por dois analistas ambientais, que baseado em parecer jurídico, conclui pela ocorrência de vício insanável devido à erro na descrição da infração (matar peixe), recomendando à autoridade julgadora, a anulação do auto de infração e nova autuação com enquadramento no artigo 35 e descrição condizente com o ato de pescar ilegalmente. Seguindo à recomendação, em 08 de dezembro de 2021 é proferido o julgamento pelo Gerente Regional. Contudo, em 10 de janeiro de 2022, com a prerrogativa do “recurso do fiscal”, tal decisão fora questionada pelo agente autuante, provocando uma nova consulta relativa à dúvida jurídica de enquadramento de pesca/caça/captura de peixe de espécie ameaçada no artigo 24²⁵ ou 35²⁶ do Decreto 6514/2008.

Início do caminho...

As autuações no âmbito do ICMBio de pesca de peixe ameaçado enquadradas no Inciso II do artigo 24 do Decreto 6.514/2008 (que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais) são recorrentes e refletem entendimento consolidado e pacificado, especialmente na Gerência Regional 5 (sul), desde 2018, a partir do Parecer Jurídico n. 00086/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Tal parecer parte de uma interpretação de que

o conceito jurídico de pesca, contido no art. 36 da Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) e no art. 42 do Decreto Federal nº 6.514/08, não abrange as espécies ameaçadas de extinção, constante das listas oficiais da fauna e flora:

²⁵ Art. 24. Matar, perseguir, caçar, apanhar, coletar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:

Multa de:

I - R\$ 500,00 (quinhentos reais) por indivíduo de espécie não constante de listas oficiais de risco ou ameaça de extinção;

II - R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por indivíduo de espécie constante de listas oficiais de fauna brasileira ameaçada de extinção, inclusive da Convenção de Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES.

²⁶ Art. 35. Pescar em período ou local no qual a pesca seja proibida:

Multa de R\$ 700,00 (setecentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), com acréscimo de R\$ 20,00 (vinte reais), por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para uso ornamental.

Art. 36. Para os efeitos desta Lei, considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.

Art. 42. Para os efeitos deste Decreto, considera-se pesca todo ato tendente a extrair, retirar, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos aquáticos e vegetais hidróbios suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora. (...)

Considerando a informação de que o indivíduo da ictiofauna, objeto da infração, consta da lista de espécies ameaçadas de extinção, não se mostra adequado o enquadramento da conduta no art. 35 do Decreto Federal nº 6.514/08. Aplicável, pois, o caso, o art. 24 do mesmo decreto.

Em 2020 é trazida, no bojo do Parecer Jurídico n. 00046/2020/SEPFE-RJ/PFE-ICMBIO/PGF/AGU uma mudança de entendimento jurídico, visto que

O inciso II do art. 24 está vinculado ao seu caput ("Matar, perseguir, caçar, apanhar, coletar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida"). O bem jurídico protegido é a fauna silvestre, que, para os efeitos do Decreto, são "todos os organismos incluídos no reino animal, pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras não exóticas, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo original de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro ou em águas jurisdicionais brasileiras" (§ 7º).

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) tem tipo penal previsto no art. 29 de mesma redação do art. 24 do Decreto, porém estabelece expressamente no § 6º que "As disposições deste artigo não se aplicam aos atos de pesca". Seguindo a mesma lógica da tutela penal, embora a infração administrativa ambiental refira-se aos animais aquáticos, há dispositivos específicos sobre a pesca.

Diante dessa leitura, a orientação jurídica para os fiscais e analistas da instrução e julgamento de autos de infração passa a ser de que não é adequada a aplicação do inciso II do art. 24 do Decreto nº 6.514/2008 nos casos específicos de pesca, ou seja, que não cabe o valor de 5 mil reais por indivíduo de peixe ameaçado pescado ilegalmente. E sim, deve-se enquadrar essas infrações no artigo 35 do Decreto n. 6514/2008 e considerar na dosimetria da multa a gravidade relativa à ameaça de extinção.

Outros pontos também foram objeto de controvérsia nessa nova análise jurídica, especialmente devido à publicação da Portaria MMA nº 445/2020, que gerou muitas contestações por parte de representações do setor pesqueiro, uma vez que estabeleceu a proibição de captura de algumas espécies de interesse comercial, o que será abordado mais adiante.

Os primeiros julgamentos proferidos sob a nova orientação jurídica cancelando autos de infração emitidos geraram reação por parte de fiscais analistas ambientais, inclusive doutores especialistas em peixes. Nas contestações, o principal argumento se baseia em que o

artigo 42²⁷ do Decreto nº 6514/08 define que o ato da "pesca" se refere a espécimes dos grupos de peixes crustáceos, moluscos aquáticos, e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora. Ou seja, sustenta a leitura de que a ressalva retira as espécies ameaçadas de extinção do conceito de ato de pesca. Ademais, argumenta-se, com base no que ocorrera no caso concreto, que a consequência do ato infrator é a morte dos peixes, não sua mera pesca. Diante das contestações, fez-se necessário provocar novamente a consultoria jurídica, a fim de buscar pacificar os entendimentos.

Considerando a relevância dos não-humanos nos agenciamentos mobilizados para a consecução da ação coletiva, nesta situação é interessante destacar o papel do peixe objeto do auto de infração descrito. O surubim-do-iguaçu (*Steindachneridion melanodermatum*), um grande bagre de hábito carnívoro, é o maior peixe do rio Iguaçu, alcançando até 70 cm de comprimento e 20kg de peso e é exclusivo da bacia hidrográfica do rio Iguaçu.



Foto: João Menezes (Fonte: <https://www.inaturalist.org/photos/21861396>).

Conforme Agostinho *et al.* (1999, p. 2),

A fauna de peixes da bacia do Rio Iguaçu tem uma história evolutiva que ocorreu em um cenário essencialmente fluvial, compartimentalizado por inúmeras cachoeiras,

²⁷ Art. 42. Para os efeitos deste Decreto, considera-se pesca todo ato tendente a extrair, retirar, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos aquáticos e vegetais hidróbios suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.

algumas delas intransponíveis, e isolada do restante da bacia do Paraná pelas Cataratas do Iguazu, formada há aproximadamente 22 milhões de anos. Essas Cataratas têm sido considerada a principal causa de isolamento e especiação das espécies de peixes desse rio que resultou no alto grau de endemismo²⁸.

Devido à essas características, o mesmo autor indica que cerca de 80% das espécies do rio Iguazu são endêmicas. Desta forma, os animais que lá vivem desenvolveram adaptações para viver nas fortes correntezas do Iguazu (ambiente lótico, de águas rápidas).

A condição do surubim-do-iguazu se complica, pois, um dos primeiros pesquisadores financiados pela Eletrosul em virtude das propostas de hidrelétricas na região, na década de 70, concluiu que o rio Iguazu era pobre em espécies de peixes. E assim, a dinâmica do rio Iguazu foi modificada pela construção de várias barragens ao longo dos últimos 30 anos (Agostinho, 1999).

Agostinho (1999, p. 2) atribui esse equívoco à “ausência de espécies de interesse comercial, como as grandes migradoras características do restante da bacia do Rio Paraná (dourados, pintados, pacus, piracanjubas) e pela crença de que por não serem conhecidas como migradoras poderiam adaptar-se ao ambiente lêntico²⁹”. O mesmo pesquisador (1999, p.3) esclarece que resultados obtidos posteriormente revelam que o diagnóstico inicial foi inconsistente”.

O fato é que a característica endêmica da espécie, somada aos impactos da implantação dos empreendimentos hidrelétricos que transformaram longos trechos do rio de ambientes lóticos para lênticos e à pesca predatória alçam esses animais a um altíssimo risco de extinção.

Após a breve digressão que demonstra a vulnerabilidade do surubim-do-iguazu, retornamos ao início do caminho desta situação. Em resposta aos questionamentos dos analistas ambientais, o parecer jurídico n. 00128/2022/CAI/PFE-ICMBIO/PGF/AGU evoca, também apoiado em julgados judiciais, a leitura de uma Procuradora da República (do MPF) sobre a ressalva do artigo 36 da Lei de Crimes Ambientais, que a compreende como tendo em referência a suscetibilidade ou não de aproveitamento econômico e não o conceito de pesca:

A ressalva da parte final do art. 36, a meu ver, não pretendeu excluir a pesca de espécimes que devem ser protegidas, sob pena de serem extintas, do tipo legal inserido no inciso I do art. 34. Com efeito, essa norma tem caráter explicativo e visa definir o que vem a ser a atividade de pesca permitida, razão pela qual fez a ressalva às espécimes ameaçadas de extinção. Assim, valendo-se de uma interpretação lógico-sistemática dos dispositivos legais, e buscando um sentido mais consentâneo com a tutela de proteção aos bens jurídicos em questão, **chega-se à conclusão de que a norma explicativa diz o que é "pesca", pura e simples – que, por si só, não**

28 Endemismo: espécie cuja distribuição geográfica é limitada (Ricklefs, 1993).

29 Lêntico: lagos, lagoas, reservatórios e pântanos, caracterizado por águas paradas e sem corrente (Ricklefs, 1993).

constitui crime –, ressalvando a retirada de espécimes ameaçadas de extinção, conduta essa penalmente reprimida, junto com as demais pescas de espécimes "normais", mas em locais ou períodos proibidos. (grifo nosso)

Enquanto as primeiras manifestações da área técnica para contrapor a alteração de entendimento jurídico se fundamentam em aspectos biológicos, especialmente na consequência concreta da conduta “matar” espécie ameaçada, tratando os peixes como animais sem quaisquer diferenças com outro grupo faunístico, a alteração de entendimento, traz a visão de peixe enquanto recurso, não com valor intrínseco por sua condição de animal, diferenciando-o do restante do tratamento da fauna silvestre. O que se observa é que a alteração do entendimento jurídico exposto no parecer de 2018, e que atendia aos anseios da área técnica, para o parecer de 2020, consolidado em 2021, trata fundamentalmente de diferentes interpretações da Lei de Crimes Ambientais, especialmente da redação do artigo 36 e do parágrafo 6º do artigo 29 da mesma Lei.

No meio do caminho...

A controvérsia do artigo 35 ou 24 ainda originou outras reflexões e críticas, extrapolando a discussão acerca dos autos de infração. Esta constatação recorda a pluralidade das ações que podem se desdobrar a partir de uma questão problemática e a incidência de determinados temas tratados inicialmente em um nível, que vão impactar níveis cada vez mais altos. Questões totalmente desconectadas e imprevistas em uma análise inicial, mas que surgem no desenrolar da prática normativa.

Assim, nesse debate mais generalizado em virtude da emissão do parecer com o novo entendimento, se discutiu que o tema da pesca no âmbito do ICMBio não era devidamente abordado, ocasionando ações descoordenadas de gestão de pesca pelas UCs e que o quadro se agravava devido à existência de um marco legal bem incompleto, tanto nacionalmente, quanto institucionalmente, sendo basicamente regido por normas infralegais.

Ainda, que na época da discussão do Grupo de Trabalho da Portaria 445, quando foram elaborados planos de recuperação de espécies de peixes ameaçados e criados "planos locais", o MMA teria vislumbrado uma alternativa para permitir pesca de espécies ameaçadas, em especial dentro de Unidades de Conservação, o que seria um grande problema a ser enfrentado.

Ao mesmo tempo, na discussão surgiu a observação de que justamente nas UCs é onde ocorre algum ordenamento da pesca, visto a definição de território, comunidades conhecidas, pescadores cadastráveis, mesmo em meio ao descalabro da gestão pesqueira do país. Então, se

refletiu que há o problema de que muitas dessas áreas são pequenas em relação às características ecológicas das espécies, há espécies mais migratórias e outras mais territoriais, mais passíveis de ordenamento local, enfim, um universo de configurações ecológicas. Neste sentido se alargou a discussão para termos de governança, ecologia das espécies, perfil da pesca regional e nacional, entre outras questões.

Todavia, a conclusão daquela situação de debate acerca da controvérsia 35/24 mobilizou analistas ambientais do ICMBio a se reunirem para discutir e fornecer subsídios aos representantes do Instituto no novo Grupo de trabalho Interinstitucional que o MMA/MAPA estava criando naquele momento para discutir gestão de espécies ameaçadas.

Este movimento estimulado pela situação problemática que estava sendo enfrentada pelos analistas ambientais carrega a noção de prática normativa enquanto elemento de engajamento ativo de Frega (2014, p. 10), “para ser normativa no sentido aqui pretendido, uma prática deve ser conscientemente orientada para a produção de alguma mudança esperada dentro de uma ordem normativa.” Neste caso, o objetivo é alterar um entendimento que leva a uma mudança de conduta dos fiscais, seja criando normas visando uma orientação formal mais adequada à realidade que os agentes enfrentam, seja influenciando nas normas em discussão em níveis mais altos. Destaca-se a diferença entre essa ação coletiva e a descrita na situação anterior, a primeira para alteração de uma ordem normativa e a segunda a fim de resgatar e manter um entendimento anterior.

Na mesma discussão estiveram presentes preocupações de cunho pós-humanista, como a inexistência de ações de salvamento e de combate aos maus tratos à fauna, na pesca, notadamente cruel em algumas modalidades: “*Finning, tubarões descabeçados e albatrozes com seus bicos cortados, apenas para "salvar o anzol"*”; “*Animais sendo eviscerados vivos, só absurdo*” (Analista 05, 07/10/2021), assim como questionamentos sobre a operacionalização necessária de qualquer gestão de pesca confiável, como a ausência de rastreabilidade do pescado, o que impede a um consumidor garantir que o peixe que compra é proveniente de extração planejada e sustentável.

Fim deste caminho...

Como efeito concreto e observável deste caminho escolhido a partir da resistência e confrontação pela equipe técnica, a procuradoria especializada do ICMBio considerou mais seguro realizar consulta à procuradoria do IBAMA sobre o tema, visto que é a outra autarquia federal a utilizar o mesmo arcabouço normativo. Ocorre que a procuradoria do IBAMA

emitiu parecer contrário, considerando mais adequado o enquadramento no artigo 24 para o caso de peixes ameaçados.

Esta divergência elevou o assunto à SUBCONSUL (consultoria que atua quando há controvérsia jurídica entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal), que só em 2023 decidiu por acompanhar o IBAMA e retornar o entendimento àquele defendido pela área técnica do ICMBio.

O argumento que estabilizou a questão expõe que, de acordo com o artigo 42 do Decreto nº 6.514/2008 e artigo 36 da Lei de Crimes Ambientais, que definem o conceito de pesca, ao mesmo tempo em que não se pode praticar de forma lícita qualquer dos verbos que definem o ato de pescar, em relação às espécies ameaçadas de extinção, constantes em lista oficiais, a infração administrativa que prevê a pesca ilícita (artigo 35 do Decreto nº 6.514/2008) não traz como elemento do tipo apenador a espécie ameaçada de extinção, constantes de listas oficiais, o que impede sua aplicação. Assim, ficou definido que o correto enquadramento da conduta infracional administrativa ao meio ambiente consistente em pescar/capturar espécie ameaçada de extinção ou constante em lista oficial de espécie ameaçada de extinção no artigo 24, inciso II, do Decreto n. 6.514, de 2008.

6.2.3. Reflexões sobre as situações de “Enfrentamento de tensões técnico-jurídicas”

As situações selecionadas para ilustrar como ocorre a coordenação da ação conjunta dos analistas ambientais para a emissão de decisões administrativas no âmbito do processo sancionador tem o potencial de demonstrar diferentes conceitos trabalhados na perspectiva pragmatista.

Conforme já abordado, para Dewey (1984), o processo de *inquiry* só ocorre quando uma situação indeterminada se torna uma situação problemática. Entendemos que as situações que envolvem as tensões técnico-jurídicas discutidas acima têm potencial para trabalhar esse tipo de questão: trata-se de situações problemáticas, porém, de estabilização provisória, e que apresentam possibilidades para ações de resistência, ajustamento ou manutenção das práticas normativas.

A situação “Fora é mais gravoso que dentro” contribui para corroborar que uma das principais constatações teórico-empíricas nesta pesquisa trata da função das práticas normativas. Conforme Frega (2014, p. 6): “(...) essas abordagens convergem para mostrar que a função central das práticas normativas não é nem a justificação nem a crítica de

determinadas ordens normativas, mas sim sua manutenção, ajuste e reparação diante dos desafios locais.”

No caso da controvérsia do artigo 93, pesou a possibilidade do efeito em cascata de alterações nos inúmeros julgamentos já proferidos com a aplicação do artigo 93, que poderiam, inclusive, ao retornar, causarem prescrições, para definir uma ação de resistência, buscando a manutenção da prática normativa anterior.

Já na tensão técnico-jurídica da aplicação do artigo 35 ou 24 observa-se, definitivamente, uma situação problemática, que passou por uma estabilização provisória conturbada e após a resistência do corpo técnico, gerou o trabalho para a mudança.

É interessante ressaltar, neste ponto, a concepção de Frega (2014, p. 13) acerca do papel da prática normativa, a qual permeia a visão que se pretende aqui expor:

As condições epistemológicas que regem a aceitação de uma fonte [social de normatividade] como legítima para uma evidência também parece variar; isto é, as condições de objetividade que regem cada prática, em ambos os sentidos de prática que acabei de descrever, são dependentes do contexto de uma forma que a teoria normativa das práticas é chamada a explicar. **Um relato de normatividade baseado na prática fornece um ponto de partida promissor para avaliar o potencial de racionalidade e o poder legitimador dessas práticas**, pois não pressupõe nenhuma compreensão ideal, a priori, da dimensão da normatividade. Localiza a normatividade nas práticas, não no esquecimento da prática.

Além do endereçamento da normatividade na prática, a descrição da situação “Peixe é animal ou recurso?” evidencia o desdobramento de diferentes agenciamentos: um mais textual, composto pela leitura sistemática de diferentes dispositivos, advinda do corpo jurídico da autarquia; outro guiado por entendimentos de valorização intrínseca da vida de animais, numa relação que expressa uma analogia sentimental ou uma relação aparentemente simétrica; agenciamentos que articulam questões amplas e centrais da gestão de UCs, como territórios, comunidades, dinâmicas ecológicas de espécies e ecossistemas; até agenciamentos quase que exclusivamente preocupados com a busca da eficiência e eficácia na gestão do processo sancionador de forma instrumental/procedimental.

Assim, pode-se verificar a extensão dos agenciamentos engendrados nas ações que envolvem o processo sancionador ambiental, que englobam tanto componentes humanos, mas, especialmente chamando, neste caso, a atenção aos não-humanos.

Matarazzo (2017) empreende uma análise profunda das ações fiscalizatórias em uma unidade de conservação do ICMBio, abordando o papel performativo do mundo material (desde placas, as cercas e a guarita de vigilância até o uniforme e equipamentos dos fiscais, como armas de fogo, coletes balísticos, spray de gás lacrimogênio e algemas) na

concretização da proteção de determinada área, incluindo a essencialidade da exigência científica e dos atos políticos.

Com isso, as relações da UC com determinados atores se consistem, em parte, nos e a partir dos conflitos, com a própria área protegida, seu entorno e/ou os não-humanos do local. A categoria jurídica é um fator fundamental que estabelece referenciais para as ações desenvolvidas, com aspectos materiais que podem ser visualizados a partir dos equipamentos de proteção e objetos técnicos (Matarazzo, 2017, p. 150).

Em determinado momento, o autor destaca

dois fatores agenciadores desse tipo de ação. O primeiro deles se refere à própria natureza e, como a sua presença molda as formas como as atividades são conduzidas. O manguezal obstaculiza a forma como a ação seria conduzida, e faz com que ela seja desenvolvida de uma maneira diferente (Matarazzo, 2017, p. 150).

Um segundo seria “a tensão permanente entre os analistas e agentes de fiscalização da UC e os moradores de parte do bairro. Demonstra também aquilo que Lascoumes (1995) cita como um arranjo geométrico local dos interesses e poderes (*idem*).”

Conforme exposto na fundamentação teórica desta tese, tendo em vista o campo de pesquisa da administração, não nos interessam teorizações abstratas e distantes das práticas cotidianas, mas sim investigar como as ações são desempenhadas, de fato, nas organizações. Diante desta premissa e sob a perspectiva pragmatista que adotamos nessa tese, busca-se avançar na análise dos elementos heterogêneos e suas articulações para a configuração das ações coletivas do tipo organizacional através de tentativas de inserir a descrição da agência de elementos não-humanos nas ações coletivas do tipo organizacional.

Do campo da Antropologia vêm as experiências mais arrojadas nesse sentido. Latour (1987) e Callon (1986) adotam a perspectiva sociotécnica, buscando descrever as redes e mediações destacando a importância do tratamento simétrico entre a agência de humanos e não humanos. Enquanto Descola (2014; 2023) investiga modos de relação e identificação entre diferentes formas de visão de mundo, desenvolvendo análises sobre como a agência é atribuída pelos seres humanos a elementos não humanos. Todavia, ambas as estratégias intentam desconstruir as discontinuidades entre natureza e cultura, humanos e não humanos, material e imaterial da visão moderna ocidental.

O papel dos equipamentos, materiais e tecnologias - artefatos, têm sido mais comumente investigados na administração. Todavia, a pesquisa da agência de não humanos da Natureza é mais rara. Complementarmente à análise de Matarazzo (2017), a descrição e análise da situação “Peixe é animal ou recurso?” permite evidenciar o papel de não-humanos sob outra perspectiva.

Assim como Matarazzo (2017) observou que o manguezal inibia determinadas ações, na situação "peixe é animal ou recurso" interpretamos que a agência dos peixes se manifestou por meio de sua vulnerabilidade. Os analistas ambientais se organizaram para fazer resistência a um entendimento que retirava a simetria dos peixes com os outros animais. Apesar de serem recursos aos olhos, bocas e bolsos humanos, para os fiscais ambientais era inadmissível que se ignorasse o direito à existência dessas espécies, posto serem animais ameaçados de extinção. Essa particularidade os impeliu a fincar, firmemente, uma posição.

Menos que enquadrar a situação à teoria de um ou outro autor, consideramos válido o exercício da investigação e descrição de como a agência deste não humano foi central para a organização da ação coletiva. Como no caso da elaboração do Guia Prático, mas de maneira ainda mais pura, se configurou uma ação coletiva de forma orgânica, sem uma organização formal, mas que surtiu efeitos significativos.

As ações de resistência, descritas nas situações de tensão técnico-jurídica analisadas nesta pesquisa também ilustram os engajamentos que Frega (2014, p. 6) aborda, e possuem o condão de evidenciar as disputas de sentidos e confrontações que legitimam ou não procedimentos que as ações coletivas do tipo organizacional engendram no seio do processo sancionador ambiental:

Os agentes humanos se engajam incessantemente em práticas normativas e as ordens normativas que regem nossa vida são objeto constante de práticas de revisão, ajuste, crítica, justificação, reparação. **Às vezes essas práticas são percebidas como legítimas, às vezes não.** Dessa forma, uma atitude de responsabilização por nossas posturas normativas é embutida no tecido da vida social, como pré-condição necessária para o sucesso de qualquer forma de relação social, desde as formas mais simples de interação social – como ficar em uma fila – até as formas mais complexas de governança normativa institucional – como nas práticas políticas e jurídicas (grifo nosso).

Por vezes, a estabilização de determinado tema se dá a contragosto, ou seja, pode-se estabelecer cursos de ação com baixa legitimidade. No entanto, nesse caso, abre-se espaço para o surgimento recorrente de dúvidas e questionamentos, o que prejudica o fluxo das análises. É como se o caminho que já se reconhece que se deve seguir fosse custoso ou antinatural.

Em pesquisa sobre os modos de existência e gestão de áreas protegidas, Matarazzo e Serva (2021, p. 607), buscam

demonstrar que uma situação de prova ocorre sempre em uma situação de metaestabilidade e requer a existência de um fato aceitável a fim de encerrá-la, para que assim se chegue a um acordo momentâneo. Essas situações não são constituídas somente de conjunturas e pretensões, mas também de corpos e de materiais cujas

propriedades não são autoevidentes (Chateauraynaud & Debaz, 2017; Chateauraynaud & Torny, 2011). Dessa forma, se uma prova se torna aceitável em uma determinada situação, tal acordo tende à estabilidade, representada pelas rotinas organizacionais. Caso contrário, a tendência se dá à instabilidade, podendo resultar na ruptura da forma organizativa existente naquele momento.

Enquanto a regulação nos modos de existência identificados pelos autores se dá entre atores do corpo técnico da UC, bem como nas relações com os atores externos à unidade - com ênfase nestas últimas -, no processo sancionador ambiental se apresenta uma dinâmica intraorganizacional em que a regulação prevalece entre os analistas ambientais que trabalham com a instrução e julgamento de autos de infração por meio de debates e deliberações (incluindo fiscais); e entre estes analistas ambientais e a PFE, no enfrentamento de tensões, muitas vezes conformando disputas técnico-jurídicas.

Ademais, a indicação destes autores (2021, p. 614) sobre a publicização dos documentos técnicos, que leva a “uma necessidade implícita de sustentação desses documentos técnicos produzidos pelos analistas; fato que faz com que haja um trabalho horizontalizado, conjugando analistas de diferentes campos profissionais”, se mostra ainda mais destacada no processo sancionador, visto o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório. Assim como problematizado na seção 5.2, a questão da geração e disponibilização de informações ambientais é crítica, especialmente ao se considerar a necessidade de tornar claro e compreensível aos autuados, na maioria das vezes sequer assistidos por advogados, documentos e provas de alta complexidade técnico-jurídica.

Todavia, a configuração das metaestabilidades de Matarazzo e Serva (2021) também foram encontradas nesta pesquisa, aqui denominadas estabilização provisórias das transações.

Nas ações coletivas em torno do processo sancionador do ICMBio, pudemos verificar a preponderância do que Matarazzo e Serva (2021) designaram “modo de existência de produção de expertise”, que também é considerado, pelos autores, o quadro de ação que apresentou maior instabilidade, “muito devido à complexidade das situações e à necessidade de congregar diversos campos de conhecimentos sobre um mesmo fenômeno (p. 610).”

Este modo de existência está ligado à capacidade dos atores de elaborar preensões adequadas – entre os elementos materiais e cognitivos – no decorrer de suas ações, reduzindo as situações de dúvidas. Assim, a expertise permite os processos de julgamento e validação das ações (Bessy & Chateauraynaud, 2014; Chateauraynaud & Debaz, 2017). Ao adotarmos essa perspectiva teórica naquilo que concerne ao nosso objeto de estudo, a UC produz elementos que são utilizados nas situações de prova a fim de diminuir dúvidas e encaminhar acordos (p. 612).

É fortemente apoiada na articulação entre os elementos materiais e cognitivos que a ação coletiva para a consecução da sanção ambiental se configura. Nesse sentido, a robustez da materialidade relacionada aos aspectos sensoriais dos fiscais, registrada por meio do emprego de objetos técnicos como equipamentos fotográficos, de geolocalização, de georreferenciamento, etc, conforme descrito por Matarazzo e Serva (2021), são centrais para o convencimento da equipe de instrução e julgamento de autos de infração.

Deste modo, na análise aqui empreendida, a descrição da coordenação das ações por este caminho que integra regulação e agenciamentos na concretização de práticas normativas, auxilia na busca de respostas a outro questionamento de Ogien (2018, p. 79), acerca da forma de obtenção de ratificação sobre as práticas e relevância de pistas do ambiente para encaminhamento de um *inquiry*:

Em suma, se as pistas fornecidas à observação são distribuídas no ambiente e são “carregadas de sentido”, sua prática e relevância para um determinado *inquiry* ainda tem que ser ratificadas publicamente pela comunidade de investigadores envolvidos em uma determinação se o objetivo é obter satisfação mútua. Como se obtém tal ratificação?

Finalizamos estas reflexões retomando uma última vez uma questão intermediária levantadas na fundamentação teórica desta tese e que direciona o questionamento anterior de Ogien (2018): 3) Como é possível determinar a resiliência dos ensinamentos de uma determinação anterior (em termos de hábitos)? Quanto maior a participação dos servidores nas negociações, maior a legitimidade alcançada e mais amplos os agenciamentos engendrados, o que refina a modulação do curso de ação promovendo, com eficiência, uma estabilização mais promissora.



7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema desta tese conecta-se ao período contemporâneo, do Antropoceno, em que uma grave crise ecológica global nos leva a enfrentar as consequências advindas das mudanças climáticas, da perda da biodiversidade, escassez de recursos naturais, nas mais diversas escalas.

Neste contexto, as áreas protegidas são consideradas o principal instrumento para a proteção da biodiversidade e a manutenção dos ecossistemas. No Brasil, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é o órgão gestor das 338 Unidades de Conservação federais, que cobrem cerca de 20% do território brasileiro.

No âmbito da gestão das Unidades de Conservação, o processo sancionador ambiental constitui uma das mais importantes formas de materialização do dever fundamental de proteção ao meio ambiente instituído pelo art. 225 da Constituição da República de 1988.

A preocupação acerca da interface dos processos de gestão das UCs e a proteção de seus alvos de conservação existe desde a criação das primeiras áreas protegidas. Em pesquisas anteriores do Núcleo de Pesquisa em Organizações, Racionalidades e Desenvolvimento, foi verificado que diferentes deficiências, desde estruturais a de recursos, são consideradas pelos servidores “problemas de gestão” (Matarazzo, 2017).

O processo sancionador ambiental, que é gerado a partir de uma ação fiscalizatória, quando constatada uma infração e lavrado um auto de infração, é um dos mais importantes do ICMBio, em volume e complexidade. Como ocorre com outros processos administrativos sancionadores, diversas são as normas que o regulam. Algumas são comuns a todos os sancionadores, como a Lei do Processo Administrativo e a própria Constituição Federal, enquanto outras são específicas do campo ambiental, e estas últimas tendem a mudar com bastante velocidade, especialmente quando os interesses políticos e econômicos sobrepujam os coletivos. Todavia, alterações normativas também podem estar relacionadas às mudanças cada vez mais rápidas e inesperadas no meio ambiente.

Em termos de gestão, o processo sancionador ambiental geralmente é bastante longo. Tendo em vista o risco de perder o poder de dissuasão junto aos infratores ambientais, seja pela demora na cobrança das multas e das outras penalidades, seja pela ocorrência de prescrições (quando o Estado perde o direito de punir), os órgãos de controle têm priorizado seu acompanhamento e realizado auditorias, com o objetivo final de dar celeridade a este processo.

Movida pela ânsia em trabalhar para a transformação de situações indesejáveis ou prejudiciais aos diferentes modos de existir e viver, de todos os seres, o objetivo desta tese foi contribuir para a compreensão da gestão do processo sancionador ambiental no ICMBio, visto que

Um dos efeitos esperados do exercício do poder de polícia é a dissuasão dos infratores, ou seja, é fazer com que o indivíduo tema a punição exercida pelo Estado e deixe de praticar novas infrações. Este efeito se perfaz diante da conclusão do Processo Sancionador Ambiental, que ocorre com o julgamento que confirma ou cancela o auto de infração lavrado durante a ação fiscalizatória (CGU, 2019).

Assim, iniciei a pesquisa empírica realizando uma investigação da memória institucional. Percorrer a trajetória histórica da estruturação deste processo no âmbito do ICMBio (primeiro objetivo específico) foi primordial para entender como se chegou a circunstâncias tão complicadas no que se refere ao expressivo passivo de autos de infração não julgados, à ocorrência de prescrições e à disparidade de procedimentos e entendimentos administrativos, técnicos e jurídicos entre as diferentes regiões do país.

Acatando sugestões da banca de qualificação, o segundo objetivo específico buscou demonstrar com dados e análises técnicas, a relevância, complexidade e diversidade dos autos de infração aplicados pelo ICMBio, conferindo maior concretude ao objeto central do processo sancionador ambiental e aportando críticas relevantes, especialmente no que tange à geração, sistematização, disponibilização e direito de acesso à informação ambiental.

Finalmente, o cerne desta tese encontra-se no terceiro objetivo específico. Neste me debrucei sobre a empiria da prática cotidiana de uma equipe de instrução e julgamento de autos de infração ambiental do ICMBio. Busquei explorar a fundo as atividades sobre a norma (normatividade), ou seja, como a norma se faz no concreto. Ou mais especificamente, como os agentes transformam um fato em sanção.

Neste caminho ficou evidente a amplitude dos agenciamentos engendrados pelos analistas ambientais, que envolvem tanto aspectos humanos quanto não-humanos, materiais e cognitivos, e o papel da regulação, em termos de negociações, debates, exposições e deliberações.

Destacou-se a relevância do engajamento e a luta constante por estabilizações para conferir qualidade e celeridade nas análises concretizadas. Tais estabilizações revelaram-se provisórias, a depender de alterações normativas, de elementos das redes de agenciamento ou mesmo de interpretações ligadas a este ou aquele referencial. Porém, a cristalização de pequenos passos passíveis de padronização, por meio de um dispositivo virtual, cujo processo foi contado na situação “O que é padronizável?”, demonstrou sua relevância em termos

quantitativos e qualitativos. O caminho para estas construções, que configura a gestão enquanto ação coletiva, é que busquei expor nesta pesquisa.

Assim, de acordo com esta tese, a gestão, com vistas à efetividade do processo sancionador ambiental, se manifesta na viabilização de condições para que a ação coletiva organizada se desdobre por meio de livres negociações e deliberações, proporcionando a articulação de vastos agenciamentos que modulam os cursos de ação com tamanho refino a ponto de criar níveis significativos de resiliência, na busca de estabilizações sempre provisórias.

Quanto mais previsível o passo, mais sentido faz aos servidores e mais confortável é a adoção do curso da ação, facilitando a internalização e conferindo alto grau de resiliência ao procedimento. Geralmente, esses passos são os que podem ser considerados mais administrativos. Já nas análises consideradas técnicas, onde ocorre a conexão entre o fato, as ciências ambientais e jurídicas, cada caso é um caso, implicando em alto grau de discricionariedade e, necessariamente, passagens pelo processo todo de negociações, agenciamentos e deliberações, muitas vezes inéditas. As situações do operador analítico de “Enfrentamento das tensões técnico-jurídicas” trazem essa riqueza.

Diante das descrições e análises desta pesquisa, talvez caiba uma leitura literal da máxima "A norma se faz no concreto". Assim como os servidores que trabalham com o julgamento de autos de infração ambiental no ICMBio devem transformar um fato concreto em um ato administrativo (em uma sanção, uma espécie de norma), a elaboração das normativas que envolvem o processo sancionador ambiental deveria partir da contribuição destes mesmos servidores. Isso devido ao acervo de casos analisados, debates realizados, tentativas e erros executados ao longo de, geralmente, longo tempo de experiência. A situação “Recurso do Fiscal” traduz como a ação coletiva é prejudicada quando o “como fazer” não é considerado na elaboração da norma.

Assim como experienciado na ação coletiva de elaboração do guia prático, a participação dos servidores diretamente relacionados à operacionalização das normas, com o apoio da área jurídica e sua técnica legislativa, comprovou produzir efeitos significativos no aperfeiçoamento da prática organizacional relativa ao processo sancionador ambiental. Sugere-se, portanto, que essa fórmula seja replicada quando da revisão de normas infralegais, como decretos regulamentares, instruções normativas e portarias relacionadas ao processo sancionador ambiental.

Quanto às limitações deste trabalho, dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro trata da deficiência dos dados relativos a autos de infração que foram utilizados para

a composição do capítulo 5 desta tese. No entanto, este ponto foi bastante detalhado e exposto na metodologia daquela parte.

O segundo se refere ao período específico da coleta de dados (2020 a 2022), espaço temporal onde ocorreram repetidas e significativas alterações normativas, o que conferiu temas, questões e desafios característicos a serem enfrentadas. Além do recorte temporal, a própria equipe selecionada, no órgão selecionado, também deve ser colocada em perspectiva. Neste sentido, vale reforçar que as observações e análises construídas nesta pesquisa são necessariamente contextualizadas e particulares às situações observadas nesta equipe em específico, não devendo ser discriminadamente generalizadas.

Em termos de fronteiras de pesquisa, pudemos observar que estudos posteriores que explorem a interface com os atuados, bem como a análise de indicadores mais ligados ao campo ambiental, como o impacto do processo sancionador ambiental no avanço da restauração de áreas degradadas seriam muito profícuos.

À guisa de recomendação final ao ICMBio, sugere-se que seja criado algum canal para a recepção e monitoramento de projetos que tenham por objetivo melhorar a gestão intrainstitucional. Considerando as múltiplas experiências e expertises do corpo de servidores do Instituto, certamente há muita experiência interessante a ser colocada em prática.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINHO, A., et. al. Riscos da implantação de cultivos de espécies exóticas em tanques redes em reservatórios do Rio Iguaçu. **Cadernos da Biodiversidade**, v. 2, n. 2, dezembro 1999, Instituto Ambiental do Paraná – IAP, p. 9.

ANDION, C. e SERVA M. A etnografia e os estudos organizacionais In: GODOI, C. K.; BANDEIRA DE MELO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARAÚJO, M. A. R. **Unidades de Conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte: SEGRAC Editora e Gráfica, 2007.

BACON, E. *et al.* Aichi Biodiversity Target 11 in the like-minded megadiverse countries. **Journal for Nature Conservation**, 51, 2019.

BARROS, Lucivaldo. **Sustentabilidade Ambiental e Direito de Acesso à Informação Verdadeira: de Estocolmo aos dias atuais**. In Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação, XXVII, 2017, Fortaleza/CE. Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação – v. 13, n. esp. CBBB 2017, p. 2923-2940.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo. Editora 34. 2011.

BORGES, Kelly Maria Resende, *et al.* “Sensoriamento Remoto e Geoprocessamento como Subsídio ao Manejo do Fogo e ao Combate aos Incêndios Florestais em Unidades de Conservação Federais”. **Biodiversidade Brasileira - BioBrasil**, no 2, maio de 2021, p. 168–78. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.37002/biobrasil.v11i2.1685>.

BRIGGS, C. L. **Learning how to ask: A sociolinguistic appraisal of the role of the interview in social science research**. Cambridge University Press 1986.

BUTTEL, Frederick H. **Sociologia Ambiental, Qualidade Ambiental e Qualidade de vida: Algumas observações teóricas**. In: HERCULANO, Selene et al. (Org). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói, EDUFF, 2000, p. 29 – 47.

CALLON, M. Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Briec Bay. In J. Law (Ed.), **Power, Action and Belief: a New Sociology of Knowledge?** (pp. p. 196-233). London, UK: Routledge, 1986.

CANTU, Rodrigo; LEAL, Sayonara; CORREA, Diogo Silva; CHARTAIN, Laura (orgs). **Sociologia, Crítica e Pragmatismo: diálogos entre França e Brasil**. Pontes Editores: Campinas, SP. 2019.

CAPPELLI, Sílvia; BORN, Rubens; RIBEIRO GÓES, Henrique. O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 23, n. 91, julio-septiembre 2018, pp. 133-164.

CEPAL. **Tradução do Acordo de Escazú para a língua portuguesa**. Disponível em: [\www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/

acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la]. Acesso em: 26.4.23.

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.

CORRÊA, Diogo Silva. A sociologia pragmática em três gestos *In Cantu et al.* **Sociologia, Crítica e Pragmatismo: diálogos entre França e Brasil**. Pontes Editores: Campinas, SP, 2019.

COSTA, A. de C. **Cosmopolíticas da Terra: Modos de existência e resistência no Antropoceno**. (Tese de Doutorado) Pós-Graduação em Filosofia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2019.

CRUTZEN, P. J. The “anthropocene”. **J. Phys.** IV France, 12(10), 1–5, 2002. doi: 10.1051/jp4:20020447

DESCOLA, P. Modes of Being and Forms of Predication. **Journal of Ethnographic Theory**, 4 (1), 271-280, 2014.

DESCOLA, P. **Para Além de Natureza e Cultura**. 1ª ed. Editora Eduff, 2023.

DEWEY, J. **The public and its problems**. Chicago: Swallow Press, 1984.

DODIER, N. O espaço e o movimento do sentido crítico. **Forum Sociológico**, n. 13-14, n. 2, p. 239-277, 2005.

FAYOL, H. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA, Adriane. A. **Infrações Administrativas Ambientais em Unidades de Conservação: Análise da Aplicabilidade do Art. 93 do Decreto 6.514/2008**. Monografia. Pós-Graduação em Direito Ambiental. UNINTER, Brasília/DF, 2019.

FERREIRA, George Porto. **SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE – SINIMA: do arcabouço legal à criação do centro nacional de monitoramento ambiental e geoprocessamento**. 2016. 45 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialista em Gestão Pública, Enap, Brasília, 2016.

FERREIRA, Hueliton da Silveira. **Avaliação dos modelos de gestão das Unidades de Conservação federais : a mudança IBAMA-ICMBIO e seus impactos na Amazônia Ocidental**. Dissertação. INPA, Manaus, 2012.

FLORIT, Luciano. Teoria social e a relação sociedade/natureza a partir da obra de Anthony Giddens. **Cadernos de Sociologia**, v. 10, p. 61-86, Porto Alegre, PPGS/UFRGS, 1998.

FREGA, Roberto. The Normative Creature. Toward a Practice-based Account of Normativity, **Social Theory and Practice**, 40, 1, 2014.

FREGA, Roberto. The Normative Structure of the Ordinary, **European Journal of Pragmatism and American Philosophy**, 7 (1), 2015.

FREGA, Roberto. “Les pratiques normatives”. **Sociologies**, fevereiro de 2015a. journals.openedition.org, <https://doi.org/10.4000/sociologies.4969>.

FREGA, Roberto. Les sources sociales de la normativité. **Émulations - Revue de sciences sociales**. 2016. DOI : 10.14428/emulations.cr.003.

GEERTZ, Clifford. **The interpretation of cultures: selected essays**. New York: Basic Books, 1973.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Antony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. 2 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

GOULD, Stehpen Jay. **Darwin e os Grandes Enigmas da Vida**. 1a edição. Editora Martins Fontes, 1987. 274p.

GOULD, Stehpen Jay. **Dedo mindinho e seus vizinhos: ensaios de história natural**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. 492p.

HINE, Christine. Strategies for Reflexive Ethnography in the Smart Home: Autoethnography of Silence and Emotion. **Sociology**, Vol. 54(1): 22–36, 2020..

HINE, Christine. **Ethnography for the Internet: embedded, embodied and everyday**. Bloomsbury Academic, An imprint of Bloomsbury Publishing Plc, 2015.

HOCKINGS, Marc. Systems for Assessing the Effectiveness of Management in Protected Areas. **BioScience**. Vol. 53, Nº 9, p. 823-832, Sep/2003.

IBAMA. **Sistema Eletrônico de Informações - SEI 02026.000976/2021-52**: Carta nº 1/2021-NMI-SC/DITEC-SC/SUPES-SC. Poder Executivo, Brasília, 2021a. Disponível via SIC (Sistema de Informações ao Cidadão). 2021. Acessado em: 15 de dezembro de 2021.

_____. **Sistema Eletrônico de Informações - SEI 02001.007402/2021-93**: Nota Informativa nº 9868495/2021-SIAM. Poder Executivo, Brasília, 2021a. Disponível via SIC (Sistema de Informações ao Cidadão). 2021a. Acessado em: 15 de dezembro de 2021.

ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Planilha de Reincidência**. 2021b. Rede Intranet. Acesso em: 08 abr. 2021.

_____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Sistema Eletrônico de Informações - SEI 02070.002409/2021-03**: Contribuições do ICMBio para discussão com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) acerca do alinhamento do Brasil aos instrumentos normativos da Organização em matéria ambiental. Poder Executivo, Brasília, 2021b. Disponível via SIC (Sistema de Informações ao Cidadão). Acessado em: 18 de novembro de 2021.

fundamental à participação. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, vol. 22, no 2, agosto de 2017, p. 581–601. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2017.3786>. Acesso em 24/03/2023.

MATARAZZO, Gustavo R. **Gestão de Unidades de Conservação Ambiental: Perspectivas Pragmáticas e Organizacionais**. Tese. Programa de Doutorado em Administração UFSC. 2017.

MATARAZZO, Gustavo; SERVA, Maurício. “Unidades de Conservação Ambiental – uma Análise Pragmatista da Gestão e dos Modos de Existência Organizacional de uma Estação Ecológica”. **Organizações & Sociedade**, vol. 28, no 98, julho de 2021, p. 607–26. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.1590/1984-92302021v28n9806pt>.

MATARAZZO, Gustavo R.; SALES, Gilberto. Antropoceno e organizações: Reflexões sobre Governança Ambiental em Unidades de Conservação. **Revista Gestão e Conexões**. 9(3), 32–51. <https://doi.org/10.47456/regec.2317-5087.2020.9.3.31641.32-51>, 2021.

MATURANA, Humberto. **A ontologia da realidade**. Belo Horizonte: UFMG, 1997.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana**. Tradução: Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17ª ed. atualiz e ampl., São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16ª ed. atual., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELO, Danilo José Alano. **É a lama, é a lama: análise pragmatista das trajetórias de reparação a partir do crime-desastre da Samarco em Regência Augusta - Linhares (ES-Brasil)**. Tese. Programa de Doutorado em Administração. UFSC. 2021.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed., ref., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Relatório do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria nº 524, de 1º de outubro de 2020**. Brasília, 2021.

MÓNICO, Lisete S. et. al. A observação participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. **Actas Investigação Qualitativa nas Ciências Sociais**. 6º Congresso Ibero Americano de Investigação Qualitativa, Salamanca, v. 3, p. 724- 733, 2017.

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.

NISSIM, Seror, PORTNOV, Boris A. “Estimating the Effectiveness of Different Environmental Law Enforcement Policies on Illegal C&D Waste Dumping in Israel”. **Waste Management**, vol. 102, fevereiro de 2020, p. 241–48. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2019.10.043>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD work on green growth 2019-2020**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://issuu.com/oecd.publishing/docs/gg_brochure_2019_web

OGIEN, Albert, QUÉRÉ, Louis. **Vocabulaire de la sociologie de l'action**. Ellipses, 2005.

OGIEN, Albert. Normativité sociale et normativité neuronale. La découverte des neurones miroirs et ses usages en sociologie, **Revue française de sociologie** 4 (Vol. 51), 2010. p. 667-691.

OGIEN, Albert. Pragmatism’s legacy to sociology respecified. **European Journal of Pragmatism and American Philosophy**, VII(1). 2015. p. 77-97. doi: 10.4000/ejap.371

OGIEN, Albert. **Practical action: Wittgenstein, pragmatism and sociology**. New Castle: Cambridge Scholars Publishing, 2018.

PADUA, José. A. **Um sopro de destruição: Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003, 318p.

PEIRCE, Charles. **Conferências sobre pragmatismo**. In: Armando Mora (org.). Escritos coligidos. São Paulo: Abril, pp. 7-60, 1980.

QUÉRÉ, Louis. L'environnement comme partenaire *in* Jean-Marie Barbier *et al.*, **Sujets, activités, environnements**. Approches traverses, PUF, 2006.

QUÉRÉ, Louis. La situation toujours négligée ? **Réseaux**, 15(85), 1997. p 163-192. doi: 10.3406/reso.1997.3139

RAJÃO, Raoni *et al.* Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal. **Policy Brief**, 2021.

RIFIOTIS, Théophilos. **Antropologia aplicada à administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2017. 130 p.

SALES, G. **Gestão de Unidades de Conservação Federais no Brasil: burocracia e poder simbólico**. 2010. 234f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SANTANA, P. V. F. **O desmonte de políticas públicas: o caso do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Monografia (Curso de Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2022. 48p.

SCHARTZMAN, Helen B. **Fieldwork roles and fieldwork processes**. In: SCHARTZMAN, Helen B. *Qualitative research methods*. London: Sage Publications, 1993.

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.

SERVA, Mauricio R. Análise Pragmatista de Organizações. **RAE**. São Paulo, V. 63, n. 1, 2023. P. 1-22.

SERVA, Mauricio; JUNIOR, Pedro Jaime. Observação participante pesquisa em administração: uma postura antropológica. **Rev. adm. empres**. V. 35, n. 3, Jun/1995.

STEFFEN, W., Grinevald, J., CRUTZEN, P., & MCNEILL, J. (2011). The Anthropocene: Conceptual and historical perspectives. **Philosophical Transactions of The Royal Society A**, 369, 842–867. <https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0327>

STRAPAZZON, Marcia Casarin. **REFLEXÕES ACERCA DAS RACIONALIDADES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**: o caso do Refúgio de Vida Silvestre dos Campos de Palmas. 2015. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2015. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1218/1/PB_PPGDR_M_Strapazzon%2c%20Marcia%20Casarin_2015.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

STRAPAZZON, Marcia Casarin; ALENCAR, Dilermando; SERAFINI, Leonardo Zagonel. Parcerias interinstitucionais como catalisadoras do julgamento de processos de multas ambientais e prevenção da ocorrência de prescrição no âmbito do ICMBio *in* **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022. São Paulo.

STÜRMER, Jorge Altair Pinto. **Governança ambiental, uma análise a partir das práticas de gestão em Unidades de Conservação**. 2020. 446 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216075>. Acesso em: 03 maio 2021.

TEDLOCK, Barbara. **Ethnography and Ethnographic Representation**. In: DENZIN, N. K. (Edit.); LINCOLN, Y. S. (Edit.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: SAGE, 2000.

TEIXEIRA, Maurozan Soares. O CONCEITO DE EXPERIÊNCIA EM JONH DEWEY: CONTRIBUIÇÕES PARA UMA EPISTEMOLOGIA NATURALIZADA. **Revista Fundamentos** - Vol. 1, Nº 1, 2018, Teresina, v. 1, n. 1, p. 81-91, jun. 2018. Semestral. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/fundamentos/article/view/7865/4838>. Acesso em: 15 abr. 2021.

THORNSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago R. S. M (orgs). **Brasil a caminho da OCDE: explorando novos desafios**. São Paulo: VT Assessoria, Consultoria e Treinamento Ltda. 2020. 432p.

THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine Rebouças. “O BRASIL FRENTE AO ‘MODELO DE SUSTENTABILIDADE’ DA OCDE”. **Revista Tempo do Mundo**, nº 25, abril de 2021, p. 201–35. DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.38116/rtm25art8>.

TIMMERMANS, Stefan; TAVORY, Iddo. “Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis”. **Sociological Theory**, vol. 30, no 3, setembro de 2012, p. 167–86. DOI.org (Crossref), doi:10.1177/0735275112457914.

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

UNLUER, Selma. Being an insider researcher while conducting case study research. **The Qualitative Report**, 17(Art. 58), 1-14, 2012. Retrieved from <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR17/unluer.pdf>

VELHO, Gilberto. **Observando o familiar**. In: NUNES, Edson de Oliveira. A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 1 – 13.

Referências Bibliográficas de Normas e Legislação

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 3.179/99 de 21 de setembro de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1999. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. Altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Dispõe Sobre A Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20do,de%2019%20de%20outubro%20de. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. Lei nº 10.650 de 16 de abril de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 13 de abril de 2023.

_____. Lei nº 11.516 em 28 de agosto de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. **SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002; Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006**

_____. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2008. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. Decreto 6.686/2008, de 10 de dezembro de 2008. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2008a. Seção 1. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. Decreto nº 7.515, de 8 de julho de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. Decreto Federal nº 9179 de 23 de outubro de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. Decreto Federal nº 9760 de 11 de abril de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de outubro de 2021.

_____. Decreto nº 11.080, de 24 de maio de 2022. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 10 de junho de 2022.

_____. Decreto nº 11.373, de 1 de janeiro de 2023. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2023. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 05 de janeiro de 2023.

ICMBio. Instrução Normativa ICMBio nº 09, de 23 de agosto de 2023. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2023. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 10 de setembro de 2023.

_____. Instrução Normativa ICMBio nº 6, de 6 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 12 de agosto de 2022.

_____. Portaria ICMBio nº 1.162 de 27 de dezembro de 2018. **Boletim de Serviço**. Brasília, 2018. Disponível em https://www.icmbio.gov.br/cbc/images/stories/quem_somos/RI_CBC.pdf. Acesso em 10 de maio de 2022.

_____. Portaria ICMBio nº 582/2021. **Boletim de Serviço**. Brasília, 2021. Disponível em https://www.icmbio.gov.br/cbc/images/stories/quem_somos/RI_CBC.pdf. Acesso em 10 de maio de 2022.

Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 02, de 29 de janeiro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 08 de junho de 2021.

_____. Portaria nº 524, de 1º de outubro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/relatorios/Relatorio_GT_Portaria_524.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2023.

_____. Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 01, de 14 de abril de 2021. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 08 de junho de 2021.

ANEXO I

Trecho da Instrução Normativa ICMBio nº 06/2009 acerca de notificações:

Art. 21. Observados os critérios estabelecidos nesta Seção, o autuado poderá ser intimado da lavratura do auto de infração das seguintes formas:

- I - pessoalmente;
- II - por seu representante legal;
- III - por carta registrada com aviso de recebimento;
- e IV - por edital.

Art. 22. A recusa do autuado ou preposto em assinar ou receber o auto de infração deverá ser certificada no verso do documento pelo agente autuante e corroborada por duas outras testemunhas, que poderão ser ou não servidores do ICMBio.

Parágrafo único. A certidão de recusa caracteriza a ciência do autuado quanto ao auto de infração e dá início à contagem do prazo para apresentação de defesa.

Art. 23. No caso de ausência do autuado ou preposto no local da lavratura do auto de infração e conhecido o seu endereço ou localização, **poderá** ser realizada a entrega pessoal ou o envio dos documentos por via postal com aviso de recebimento.

§1º Caso a intimação por via postal seja devolvida com a indicação de que a entrega não foi possível, o setor responsável, nesta ordem:

- I - buscará atualizar o endereço e, constatando sua alteração, promoverá nova intimação; e
- II - caso novamente frustrada a tentativa de intimação por via postal, intimará o autuado por meio de edital.

§2º Quando o serviço postal indicar a recusa no recebimento, o autuado será considerado intimado.

Art. 24. A intimação poderá ser feita no endereço do advogado regularmente constituído nos autos do processo.

ANEXO II

Trecho sobre notificações da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 02/2020, que permaneceu equivalente na Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 01/2021:

Art. 17. O autuado será notificado da lavratura do auto de infração e dos demais atos do processo por uma das seguintes formas:

- I - pessoalmente;
- II - por seu representante legal;
- III - por via postal com aviso de recebimento;
- IV - por mensagem eletrônica; ou
- V - por edital.

§ 1º As formas de notificação de que trata o presente artigo podem ser substituídas por qualquer outro meio disponível que assegure a certeza da ciência do autuado.

§ 2º Eventuais tentativas de notificação infrutíferas devem ser registradas e fundamentadas no processo.

Art. 18. A notificação por via postal com aviso de recebimento é considerada válida quando:

- I - a devolução indicar a recusa do recebimento pelo autuado;
- II - recebida no mesmo endereço do autuado;
- III - recebida por funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência, nos condomínios edifícios ou loteamentos com controle de acesso; e
- IV - enviada para o endereço atualizado da pessoa jurídica.

Art. 19. Na hipótese de devolução de notificação por via postal com aviso de recebimento, o órgão ambiental federal autuante realizará:

- I - notificação por via postal com aviso de recebimento em novo endereço obtido, se constatado que o autuado se mudou ou é desconhecido no endereço; ou
- II - notificação pessoal, se constatado que o autuado reside em endereço com restrição de entrega postal, desde que não comprometa as atividades da equipe de fiscalização.

Parágrafo único. É possível dirigir a nova tentativa de notificação ao endereço:

- I - do sócio, no caso de pessoa jurídica; e
- II - do advogado, desde que conste dos autos procuração com outorga de poderes específicos para recebimento de notificações.

Art. 20. A notificação por edital só será realizada:

- I - se infrutíferas as tentativas de notificação de que trata o art. 19;
- II - quando demonstrado cabalmente o desconhecimento do local em que se encontra o autuado; ou
- III - na hipótese de autuado estrangeiro não residente e sem representante constituído no país.

Art. 21. O autuado pode indicar, a qualquer tempo, no curso do processo:

I - endereço eletrônico para receber notificações, desde que haja concordância expressa e tecnologia disponível que confirme o seu recebimento;

II - endereços alternativos para recebimento de correspondências; e

III - o endereço do seu procurador, desde que conste dos autos procuração com outorga de poderes específicos para recebimento de notificações.

Art. 22. Considera-se comparecimento espontâneo, nos termos do § 5º do art. 26 da Lei nº 9.784, de 1999, o acesso ao autuado a processo administrativo federal ambiental eletrônico.

ANEXO III

Artigo do primeiro regimento interno do ICMBio publicado em 2018 com as atribuições das Coordenações Regionais:

Art. 96. Às Coordenações Regionais – CRs compete, na sua circunscrição:

I – executar as atividades administrativas e técnico-finalísticas relacionadas à gestão ambiental de responsabilidade do Instituto Chico Mendes e exercer a representação institucional;

II – apoiar o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas, projetos e ações técnicas de competência do Instituto Chico Mendes;

III – coordenar, articular, integrar, determinar a execução, monitorar e avaliar as ações de gestão desenvolvidas nas Unidades de Conservação federais, com base nas orientações e nas normas definidas pelo Presidente e pelas Diretorias do Instituto Chico Mendes;

IV – requerer ao Presidente ou aos Diretores do Instituto Chico Mendes apoio técnico e administrativo, orientações e recursos;

V – **promover, em primeira instância, julgamento de processos de autos de infração;**

VI – responder supletivamente pela gestão de unidade de conservação federal que não possua responsável designado;

VII – autorizar o licenciamento de atividades de significativo impacto ambiental, no âmbito das esferas estaduais, municipais ou distrital, que afetem Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento;

VIII – emitir portaria de modificação e homologar o quantitativo e a relação das instituições representantes na composição de Conselho da unidade de conservação;

IX – manifestar-se em processos administrativos acerca de compensação de reserva legal em imóveis localizados no interior de Unidades de Conservação federais, na forma prevista por normativos internos;

X – executar atividades de gestão de pessoas relativas à controle de frequência e programação de férias, recepção de atestados médicos e encaminhamento de servidores para perícia e junta médica oficial junto ao Sistema Integrado de Assistência à Saúde do Servidor (SIASS), estabelecimento de parcerias com instituição de ensino para estágio, e manifestação sobre distribuição de vagas do estágio;

XI – elaborar plano de trabalho individual e avaliar o desempenho da chefia de unidade de conservação;

XII – proceder à instrução, celebração, rescisão, alteração e demais trâmites administrativos afetos aos instrumentos de mútua cooperação técnica de interesse do Instituto Chico Mendes com entidades da administração pública ou privada, que não envolvam transferências de recursos financeiros e ou patrimônio entre os partícipes, e que tenham por objeto a execução de projetos que visem melhorar a qualidade da gestão das Unidades de Conservação federais;

XIII – apoiar a criação, recategorização e redelimitação de unidade de conservação federal;

XIV – autorizar e supervisionar, em articulação com Coordenação de Fiscalização, os planejamentos e as ações fiscalizatórias realizadas na unidade de conservação;

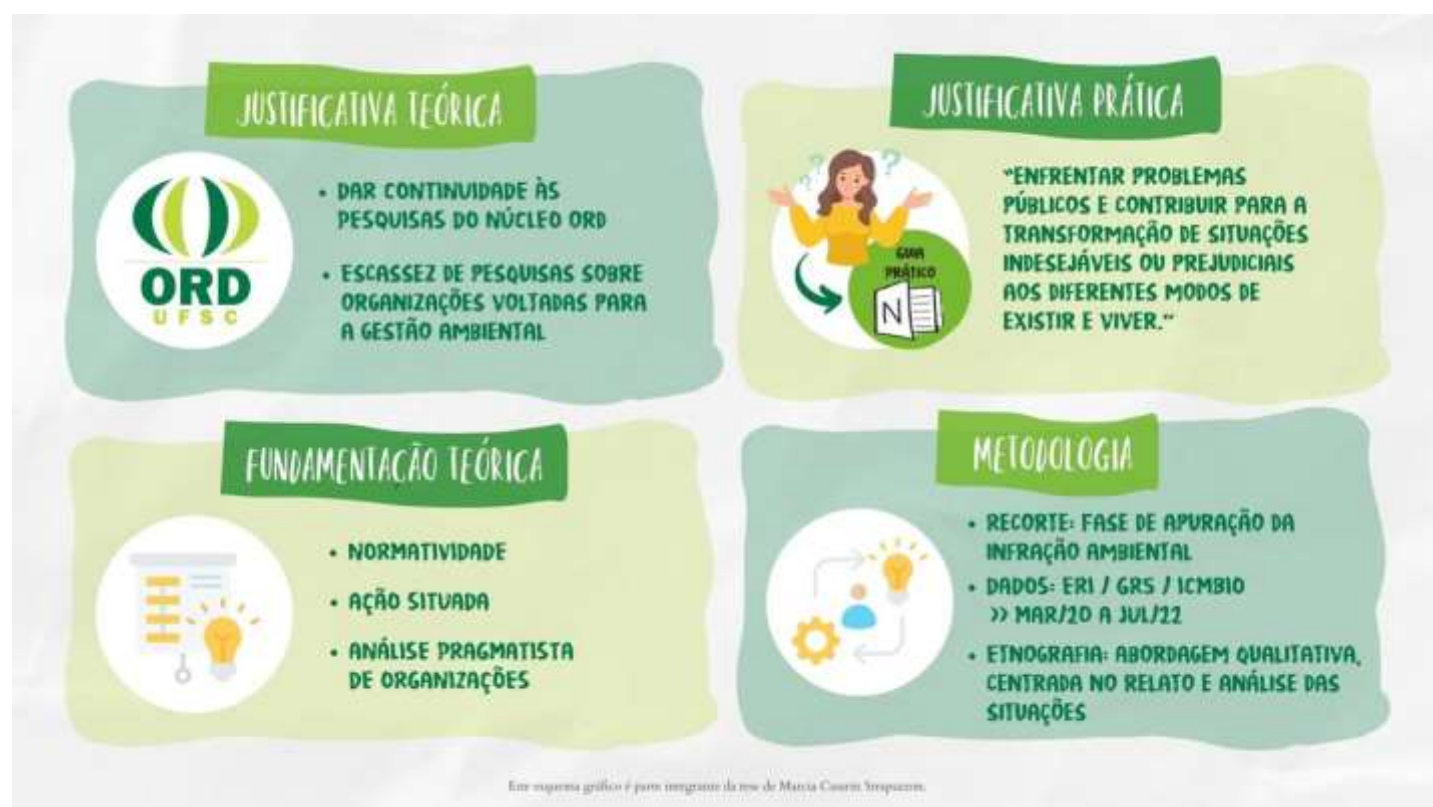
XV – apoiar as Unidades de Conservação federais no planejamento e aplicação de recursos advindos das compensações ambientais e outras fontes;

XVI – apoiar a elaboração, revisão e monitoramento de planos de manejo e outros instrumentos de gestão das Unidades de Conservação federais; e

XVII – apoiar a criação e o monitoramento de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

Parágrafo único. As Coordenações Regionais, a que se refere o caput deste artigo, estão subordinadas ao Presidente do Instituto Chico Mendes nos assuntos afetos às competências legais, e orientadas técnica e normativamente pelas Diretorias correspondentes aos processos institucionais.

ANEXO IV



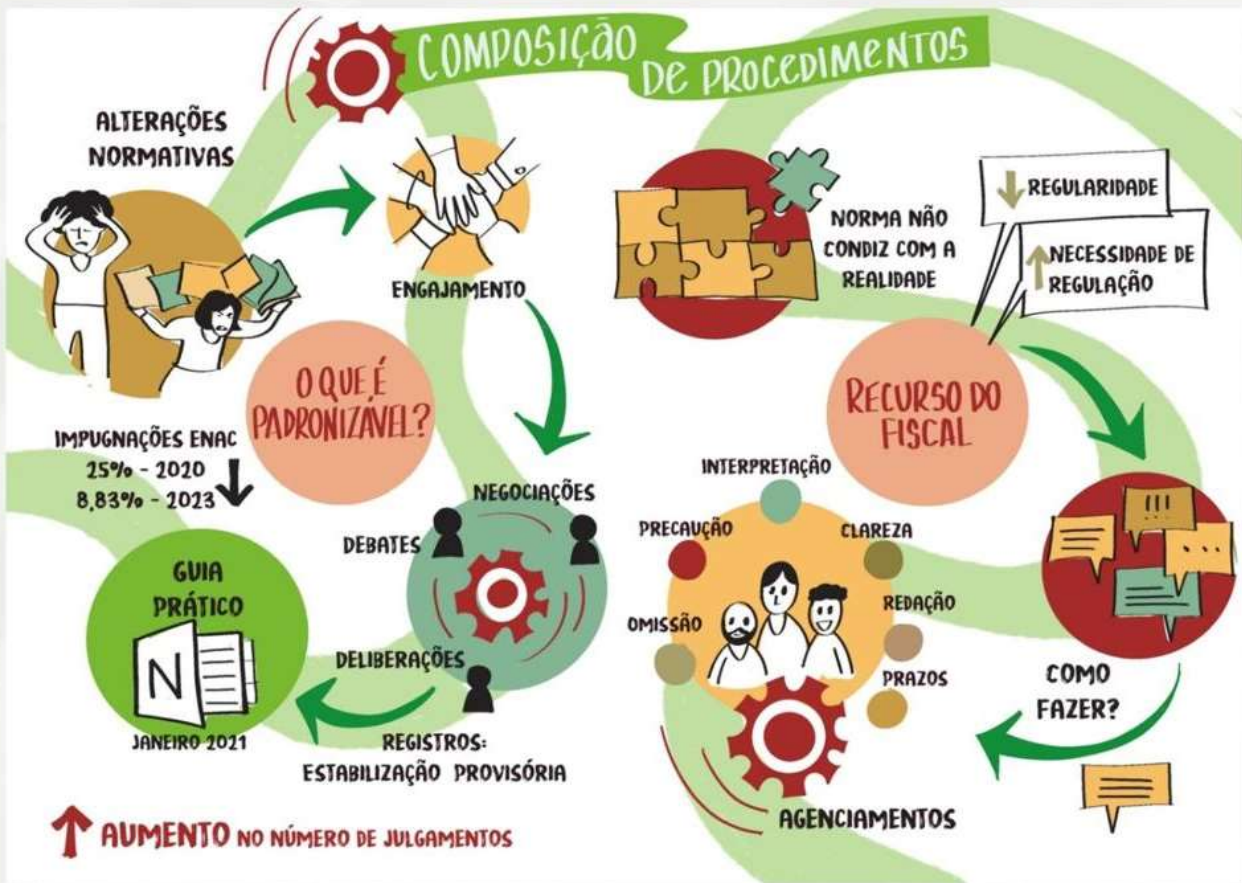
Este esquema gráfico é parte integrante da tese de Marcia Casarim Strapazzon.



Este esquema gráfico é parte integrante da tese de Marcia Casarim Strapazzon.



Este esquema gráfico é parte integrante da tese de Marcia Casarin Strapazzon.



Este esquema gráfico é parte integrante da tese de Marcia Casarin Strapazzon.



CONCLUSÃO

DE ACORDO COM ESTA TESE, A GESTÃO, COM VISTAS À EFETIVIDADE DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL, SE MANIFESTA NA VIABILIZAÇÃO DE CONDIÇÕES:

- ESTRUTURAIS - SISTEMAS, PADRONIZAÇÕES, PROCEDIMENTOS, FLUXOS;
- AMBIENTAIS - ARCABOUÇO NORMATIVO, SUPORTE INSTITUCIONAL E COMUNICAÇÃO; E
- PESSOAIS - PERFIL DOS MEMBROS DAS EQUIPES, RELAÇÕES INTERPESSOAIS SADIAS, CAPACITAÇÃO, RECONHECIMENTO.

PARA QUE A AÇÃO COLETIVA ORGANIZADA SE DESDOBRE POR MEIO DE LIVRES NEGOCIAÇÕES E DELIBERAÇÕES, PROPORCIONANDO A ARTICULAÇÃO DE VASTOS AGENCIAMENTOS QUE MODULAM OS CURSOS DE AÇÃO COM TAMANHO REFINO A PONTO DE CRIAR NÍVEIS SIGNIFICATIVOS DE RESILIÊNCIA, NA BUSCA DE ESTABILIZAÇÕES SEMPRE PROVISÓRIAS.

Este esboço gráfico é parte integrante da tese de Marcia Casarin Strapazon.

