

Aviso nº 1160 - GP/TCU

Brasília, 30 de julho de 2021.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 1758/2021 (acompanhado dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação), prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Telepresencial de 21/7/2021 ao apreciar os autos do TC-038.045/2019-2, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

Esclareço que o mencionado processo trata de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador JAQUES WAGNER
Presidente da Comissão de Meio Ambiente
Senado Federal
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1758/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.045/2019-2.
- 1.1. Apensos: TC 025.839/2020-9; TC 040.804/2020-8; TC 024.802/2020-4; TC 026.812/2020-7; TC 038.748/2019-3.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: não há até o presente momento.
4. Instituições: Ministério do Meio Ambiente (MMA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL); Ministério da Defesa (MD); Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe); e Casa Civil da Presidência da República.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, nos termos do art. 43 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresente o correspondente plano de ação com o respectivo cronograma de ações e responsabilidades, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação desta deliberação, para a efetiva adoção das medidas necessárias para a plena correção das irregularidades identificadas na presente auditoria a partir da implementação das seguintes providências:

9.1.1. promover a clara definição das funções, competências e responsabilidades das instituições nas estruturas e nos arranjos institucionais previstos no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, em sintonia com o art. 4º, X, do Decreto nº 9.203, de 2017, além de promover a efetiva integração com os entes políticos subnacionais e com as entidades da sociedade civil em favor da melhor definição da política pública de controle sobre o desmatamento ilegal, nos termos do art. 4º, IV e VII do Decreto nº 9.203, de 2017;

9.1.2. promover, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a estratégia de comunicação social em prol do incremento na percepção da sociedade sobre a atuação da fiscalização contra o desmatamento ilegal e sobre a dissuasão dos ilícitos ambientais na Amazônia Legal, além da imagem positiva para as instituições, com a adicional inclusão aí do alinhamento sobre as eventuais mensagens enviadas pelas autoridades públicas no Executivo federal, já que essas medidas tendem a contribuir para a efetiva melhoria do ambiente operacional de fiscalização pelas respectivas instituições ambientais, nos termos do art. 4º, XI, do Decreto nº 9.203, de 2017, e do art. 7º, XVIII, da Portaria Ibama nº 24, de 2016, contendo, entre outros elementos, as diretrizes e as orientações para assegurar a divulgação periódica à sociedade das informações sobre as operações de fiscalização, com os seus resultados, e para garantir a eventual manifestação em resposta por parte da instituição em situações tendentes a comprometer a sua imagem e a subjacente fiscalização ambiental;

9.1.3. promover, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a efetiva definição sobre as eventuais medidas administrativas necessárias para evitar a subsistência de vacâncias prolongadas nas funções estratégicas de fiscalização no combate ao desmatamento ilegal e, especialmente, dos superintendentes regionais do Ibama junto às unidades federativas integrantes da Amazônia Legal, em sintonia com os princípios administrativos da impessoalidade e da eficiência; sem prejuízo de, adicionalmente, destacar que a aprofundada análise sobre o efetivo cumprimento dos critérios estabelecidos pelo Decreto n.º 9.727, de 2019, no bojo do processo de escolha e nomeação para os cargos em comissão e as funções comissionadas no Ibama, entre outras eventuais instituições, será melhor conduzida no âmbito da representação autuada sob o TC 035.318/2020-1;

9.2. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em consonância com o princípio administrativa da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017, o Conselho Nacional da Amazônia Legal e o Ministério do Meio Ambiente adotem, conjuntamente, as seguintes medidas:

9.2.1. elaborem e submetam à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos do art. 26 do Decreto n.º 9.191, de 2017, as propostas de normativos, em forma clara, coerente e completa, para o detalhamento e a delimitação da competência dos diversos atores envolvidos nas ações de formulação, coordenação, acompanhamento e avaliação da política pública de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal;

9.2.2. promovam a estruturação do arranjo institucional para permitir e fomentar a participação de representantes das unidades federativas integrantes da Amazônia Legal, além da sociedade civil e das demais instituições pertinentes, no planejamento e na implementação das ações para o controle do desmatamento ilegal na região;

9.2.3. identifiquem e implementem as medidas para o restabelecimento da capacidade operacional de fiscalização ambiental pelo Ibama, ante a acentuada redução dos seus quadros nos últimos anos, tendendo a prejudicar o cumprimento das suas atribuições institucionais para exercer o poder de polícia ambiental e executar as ações de fiscalização ambiental;

9.3. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, como coordenador da Conaveg, o Ministério do Meio Ambiente conduza o processo de aprimoramento do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, com o seu respectivo Plano Operativo, para que passem a conter os elementos necessários e suficientes à sua plena configuração, a exemplo daqueles previstos no art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, e no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes: Planos e Objetivos; e Institucionalização), além do documento emitido pelo governo federal como “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante”, em consonância, assim, com o princípio administrativa da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017;

9.4. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em conjunto, entre outras instituições, com o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente formule e execute o respectivo plano de ação em prol da efetiva adoção das necessárias medidas para a plena definição das específicas competências no âmbito do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, sem prejuízo de, em consonância com a legislação aplicável, as competentes instituições militares fixarem as funções, responsabilidades e competências das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em prol da prevenção e do combate ao desmatamento ilegal, nos termos, por exemplo, do art. 4º, IV, VII e X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, estando presentes, contudo, os requisitos legais para a autorização dessa GLO na área ambiental, em sintonia com os arts. 142, § 1º, e 144 da Constituição de 1988 e o art. 15, § 2º, da LC n.º 97, de 1999, além, entre outros, do art. 50-A da Lei n.º 9.605, de 1998;

9.5. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em conjunto com a Advocacia-Geral da União, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) avaliem a premente necessidade de adoção das eventuais medidas judiciais, legislativas e administrativas com vistas a garantir o porte de armas de fogo em prol dos fiscais ambientais no exercício do poder de polícia ambiental diante do iminente risco no exercício da respectiva atividade em áreas assoladas, por exemplo, pela ilegal exploração por garimpeiros e madeireiros indevidamente armados;

9.6. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, entre outras instituições, a Casa Civil da Presidência da República adotem as medidas cabíveis para a observância da evidente necessidade de todas as mensagens enviadas em qualquer veículo de mídia ou comunicação por todas as autoridades públicas no Executivo federal sobre o combate ao desmatamento, entre outras ações ambientais, além da atuação das instituições envolvidas no processo de fiscalização ambiental, estarem devida e efetivamente alinhadas com os objetivos fixados para a política pública de controle do desmatamento ilegal, entre outros ilícitos ambientais, na Amazônia Legal, como indicado, aliás, pelo Ministério Público Federal por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 4/9/2019, no âmbito da Recomendação n.º 4/2019 para o MMA abster-se de praticar os atos e de apresentar as declarações públicas tendentes a desincentivar o cumprimento das leis de proteção ao meio ambiente e a deslegitimar o trabalho de fiscalização exercido pelo Ibama e o ICMBio em sintonia, aí, com o princípio administrativo da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017;

9.7. promover o envio de ciência a todos os órgãos e entes públicos apontados pelos itens 9.2 a 9.6 deste Acórdão, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que, conjuntamente e dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação desta deliberação, apresentem o correspondente plano de ação, com o respectivo cronograma de ações e responsabilidades, tendente a resultar no cumprimento das recomendações ali proferidas, ressaltando, desde já, a importância do efetivo cumprimento de todas as recomendações diante da respectiva relevância técnica, sem prejuízo de, conjuntamente, os aludidos órgãos e entes públicos apontarem, no referido plano de ação, a eventual desnecessidade de implementação de algumas dessas recomendações a partir da efetiva apresentação da correspondente motivação técnica:

9.8. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.8.1. ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além do envio ao Ministério da Defesa, ao Conselho Nacional da Amazônia Legal, à Advocacia-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.8.2. ao Ministério Público Federal por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, para ciência e eventuais providências cabíveis, além do envio ao Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado em adicional ciência sobre as representações ora em apensamento ao presente processo (TC 038.748/2019-3, TC 024.802/2020-4, TC 025.839/2020-9 e TC 026.812/2020-7);

9.9. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, por intermédio da Presidência do TCU, aos seguintes destinatários:

9.9.1. à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, à Comissão Externa de Políticas de Integração Meio Ambiente e Economia da Câmara dos Deputados, à Comissão Externa – Queimadas em Biomas Brasileiros da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, além do envio ao Exmo. Sr. Presidente da República, para ciência e eventuais providências;

9.9.2. à Presidência do Senado Federal e à Presidência da Câmara dos Deputados, para ciência, em função de alguns projetos de lei estarem, em tramitação, na Câmara dos Deputados e no

Senado Federal em sentido contrário ou favorável ao porte de armas pelos fiscais no exercício do poder de fiscalização ambiental, tendo a unidade técnica no TCU identificado que o projeto em estágio mais avançado figuraria sob o PL n.º 3.772, de 2012, estando pronto para a eventual inclusão em pauta no Plenário da Câmara dos Deputados com a subjacente previsão do porte de arma em prol dos agentes das instituições integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente;

9.10. promover a juntada de cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao TC 038.410/2019-2 e ao TC 040.439/2019-4, para a eventual adoção das medidas ali cabíveis; e

9.11. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de a unidade técnica promover o monitoramento sobre o cumprimento de todas as medidas fixadas por este Acórdão.

10. Ata nº 27/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/7/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1758-27/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 038.045/2019-2.

Apensos: TC 025.839/2020-9; TC 024.802/2020-4;
TC 026.812/2020-7; TC 038.748/2019-3; e TC 040.804/2020-8.

Natureza: Auditoria.

Instituições: Ministério do Meio Ambiente (MMA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; Ministério da Defesa (Inpe); Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL); Ministério da Defesa (MD); e Casa Civil da Presidência da República.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A PREVENÇÃO E O COMBATE AO ILEGAL DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO SOBRE AS RESPONSABILIDADES DAS INSTITUIÇÕES NO PLANO NACIONAL DE CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL E RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA. AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL EM PROL DO COMBATE AO DESMATAMENTO. NECESSIDADE DAS MENSAGENS ENVIADAS POR AUTORIDADES PÚBLICAS ESTAREM EM CONSONÂNCIA COM A POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO. VACÂNCIAS PROLONGADAS NOS CARGOS E FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DO IBAMA. FRAGILIZAÇÃO DO PORTE DE ARMA DE FOGO PELOS FISCAIS AMBIENTAIS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal.

2. Após os trabalhos de auditoria conduzidos pelos Auditores Federais Rafael Lopes Torres, Elisângela Papst e Luciano Aires Teixeira, a equipe de fiscalização lançou o seu relatório de auditoria à Peça 248, com a anuência dos dirigentes da SecexAgroAmbiental (Peças 249 e 250), nos seguintes termos:

“(...) 1. INTRODUÇÃO

1.1 Identificação do objeto de auditoria

1. O objeto desta auditoria são as ações do Governo Federal para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, no período de 2016 a 2020.

1.2 Antecedentes

2. A presente auditoria foi oriunda de comunicação feita pelo Presidente deste Tribunal, Ministro José Múcio Monteiro, ao Plenário da Corte, em 28/8/2019, em função da aceleração do desmatamento na Amazônia Legal e dos elevados números de focos de queimadas na região no período de janeiro a agosto de 2019.

3. O assunto também despertou a atenção da Câmara dos Deputados, que formulou duas Solicitações ao TCU versando sobre o tema (TC 038.410/2019-2 e 040.439/2019-4). Em ambas o

Tribunal, dentre outras medidas, informou às comissões solicitantes (Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão Externa de Políticas de Integração Meio Ambiente e Economia) a respeito da realização do presente trabalho e determinou que o resultado desta auditoria fosse comunicado oportunamente àquelas comissões (Acórdãos 458/2020 e 1.355/2020, ambos do Plenário).

4. O Ministério Público junto ao TCU também formulou representações relacionadas ao tema da auditoria, a exemplo das tratadas nos TCs 038.748/2019-3 e 033.636/2020-6. O primeiro deles foi apensado a este processo (Acórdão 725/2020-Plenário) e, em relação ao segundo, juntou-se cópia da deliberação adotada aos presentes autos (Acórdão de Relação 11.537/2020-2ª Câmara).

5. A prevenção e o controle do desmatamento e queimadas constituem tema bastante amplo e que envolve diversas dimensões. Abarca aspectos ligados a ordenamento fundiário e territorial, fomento a atividades produtivas sustentáveis e instrumentos normativos e econômicos. O Tribunal já realizou diversas fiscalizações conectadas a esses aspectos, relacionadas na tabela abaixo. (...)

1.3 Objetivo e escopo da auditoria

6. Conforme será tratado na Seção 2.1 – Visão Geral sobre o Desmatamento, existe relação de causa e efeito entre o desmatamento e as queimadas e incêndios florestais no bioma Amazônia. O tema ‘queimadas’ não faz parte diretamente do escopo deste trabalho, que se concentra em avaliar o processo de controle do desmatamento exercido pelo Governo Federal. No entanto, em função da relação de causa e efeito apontada, tratar da questão do desmatamento impacta o fenômeno das queimadas e dos incêndios na Amazônia Legal.

7. O desmatamento é um problema bastante complexo e multifacetado. O enfrentamento do desmatamento ilegal ocorre por meio de ações de diversas naturezas, que envolvem temas como ordenamento territorial e fundiário, atividades produtivas sustentáveis, instrumentos econômicos, fiscais e tributários, monitoramento e controle. Uma auditoria que abordasse todos esses temas com propriedade seria extremamente complexa e demorada, com risco de tornar-se inviável. Decidiu-se, então, após discussões com o Gabinete do Ministro-Relator, deixar de incluir os temas ligados a atividades econômicas (como exploração madeireira e mineral, pecuária, entre outros), regularização fundiária, ordenamento territorial, além das questões relacionadas a queimadas e incêndios florestais.

8. Ademais da complexidade e diversidade de cada tema, a auditoria teve início quando a 4ª fase do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) estava em seu estágio final de vigência. Considerou-se um risco eleger áreas que poderiam sofrer alterações significativas em relação à forma com que seriam tratadas em um eventual novo plano ou que poderiam sequer representar prioridades nesse novo contexto. Escolheu-se tratar do eixo ‘monitoramento e controle’, ante o entendimento de que ele é mais perene e imprescindível para enfrentar o desmatamento ilegal. Dentro do eixo ‘monitoramento e controle’ optou-se por não abordar a fase do processo sancionador, uma vez que ele tinha sido tratado em auditoria recente da Controladoria-Geral da União e também foi objeto de recentes e significativas alterações normativas e procedimentais.

9. Logo no início da fase de planejamento do trabalho, decidiu-se abordar também o tema mais amplo de governança da política de controle do desmatamento na Amazônia Legal, em virtude de diversas alterações normativas e de estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e pelo surgimento de novos atores nesse contexto, como o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), que redesenharam a forma como o Governo Federal passou a tratar do tema.

1.4. Critérios

10. Os critérios utilizados, de uma forma geral, foram leis, normativos e regulamentos que abordam os aspectos tratados no trabalho, além de princípios que informam a atuação da Administração Pública. Utilizaram-se, ainda, documentos que consolidam boas práticas de gestão, tais como referenciais de governança do TCU e o guia de análise ex ante de políticas públicas do Governo Federal.

11. Especificamente para os achados referentes à comunicação social e discurso político, foram também usadas construções teóricas, embasadas em artigos científicos, relacionadas à dissuasão da ação fiscalizadora, à influência da liderança e à legitimidade do exercício de poder de polícia.

1.5. Metodologia

12. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com os princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional.

13. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações preliminares com o intuito de melhor conhecer o fenômeno do desmatamento, suas principais causas, sua dinâmica, o histórico das iniciativas de controle do desmatamento na região da Amazônia Legal. No que se refere à governança da política de controle do desmatamento, atenção especial foi dada ao exame dos normativos que tratam do tema, dos documentos referentes ao PPCDAm (4^a fase), plano que se encontrava em vigor à época da etapa de planejamento da auditoria, à realização de entrevistas com interlocutores do MMA, coordenador do PPCDAm. Em relação à fiscalização ambiental para o combate ao desmatamento ilegal, a interlocução se deu principalmente no âmbito do Ibama, entidade encarregada legalmente de exercer essa fiscalização, em âmbito federal (ao lado do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em relação às unidades de conservação federais). Procurou-se conhecer o processo de fiscalização, em especial as fases de planejamento e execução. Também foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com especialistas que trabalham com o tema do desmatamento há anos, no âmbito de universidades e organizações do terceiro setor.

14. Por meio da abordagem baseada em riscos (ABR), identificaram-se os principais riscos relacionados ao processo de planejamento e execução da fiscalização ambiental do desmatamento ilegal. A identificação de riscos, por sua vez, além dos exames e análises efetuadas com relação à governança da política, subsidiou a elaboração das questões de auditoria.

15. Registre-se que em função da pandemia do coronavírus e todas as limitações que ela gerou, a auditoria foi suspensa por cerca de quatro meses, pouco antes do encerramento da fase de planejamento.

16. Quando da retomada do trabalho, foi necessária uma revisão do planejamento, tendo em vista as alterações normativas e estruturais que haviam sido promovidas pelo Governo Federal em relação ao tratamento da questão do desmatamento, notadamente a reativação do CNAL por meio do Decreto 10.239/2020, e a autorização do uso das Forças Armadas no combate ao desmatamento e queimadas na Amazônia Legal, no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Operação Verde Brasil 2), conforme Decreto 10.341/2020.

17. Esses novos aspectos foram considerados e após a realização de painel de referência da auditoria, em formato virtual, realizaram-se ajustes nas questões e subquestões de auditoria, abaixo relacionadas.

Questão 1: Em que medida a política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, no âmbito do Governo Federal, possui estrutura adequada de governança?

Subquestão 1.1. Em que medida a política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal foi institucionalizada formal e adequadamente?

Subquestão 1.2. De que maneira ocorre a participação das partes interessadas na formulação e na execução da política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal?

Subquestão 1.3. De que forma o Ministério do Meio Ambiente vem desempenhando sua atribuição de coordenador da política de prevenção e controle do desmatamento, inclusive no que tange à articulação entre as diferentes esferas de governo?

Questão 2: Em que medida as condições em que a fiscalização do Ibama atua impactam o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

Subquestão 2.1. Que ações estão sendo adotadas pelo CNAL, INPE e Ibama para aprimorar a detecção dos alvos para a fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

Subquestão 2.2. Em que medida as condições internas à fiscalização do Ibama favorecem o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal? (Condições internas tratadas: recursos humanos, sanções administrativas, comunicação, nomeações para funções e cargos estratégicos, capilaridade do Ibama na região e fatores administrativos relacionados à atividade de fiscalização)

Subquestão 2.3. Em que medida o ambiente externo em que se insere a fiscalização favorece o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal? (Aspectos relacionados ao ambiente externo tratados: porte de arma, discurso de autoridades públicas, emprego das Forças Armadas em Operação de Garantia da Lei e da Ordem)

18. Durante a fase de execução, além do exame dos documentos obtidos em processos administrativos do MMA e do Ibama e nas requisições de auditoria enviadas aos diversos atores envolvidos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Ibama, do MMA, do Ministério da Defesa, do CNAL e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Também foram enviados questionários eletrônicos aos gestores da área de fiscalização do Ibama e aos servidores da entidade que atuam na atividade de fiscalização ambiental e que participaram de pelo menos uma ação de fiscalização de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal desde 2016. Doravante, esse instrumento será referenciado como ‘questionário enviado aos fiscais’, que foram a grande maioria dos respondentes. Foi encaminhado, ainda, questionário a diversos especialistas no tema e a representantes de determinadas instituições relevantes para a presente fiscalização. Os apêndices A e B descrevem em maiores detalhes a metodologia de elaboração dos questionários e apresentam maiores informações sobre as respostas recebidas.

1.6. Dificuldades/limitações

19. Um primeiro fator que impactou o trabalho foi a pandemia do coronavírus. Conforme citado, foi necessário revisar o planejamento do trabalho ante o surgimento de novos atores relevantes para o tratamento da questão. Além disso, durante a pandemia houve a mudança completa da equipe de gestores do Ibama responsável pelo comando da área de fiscalização. O trabalho de planejamento da auditoria foi desenvolvido com ampla participação da equipe anterior do Ibama. Com a mudança dos gestores, a aproximação e a interlocução com a nova equipe tiveram que ser novamente construídas, em um cenário em que o escopo do trabalho já estava definido.

20. Como também mencionado acima, com a retomada do trabalho após a paralisação, foi necessário incorporar à auditoria aspectos ligados à atuação do CNAL e das Forças Armadas no âmbito da Operação Verde Brasil 2 (Operação VB2), o que demandou trabalho de aproximação com esses novos atores, para a realização de entrevistas e solicitação de informações. O processo de agendamento das reuniões e obtenção das informações foi lento, o que prejudicou o andamento do trabalho. Parte das informações demoraram a serem fornecidas e algumas foram apresentadas de forma tardia levando-se em conta o cronograma estabelecido para a auditoria.

21. Em função da pandemia, também não foi possível realizar viagens na fase de execução do trabalho. Quando sobreveio a pandemia, as visitas de campo ainda não haviam sido programadas, mas possivelmente teriam sido realizadas visitas ao INPE, para uma melhor compreensão dos diversos aspectos ligados ao monitoramento do desmatamento (ver seção 6.1 do relatório). A execução de visitas de campo na própria região da Amazônia Legal, com a realização de entrevistas e reuniões com agentes e gestores envolvidos mais diretamente na realização das ações, seja do Ibama, seja do Ministério da Defesa, do ICMBio e/ou das Oemas seria certamente de bastante utilidade para o trabalho. Como forma de mitigar essa limitação, foram realizadas reuniões por videoconferência com alguns desses agentes. Foram também realizadas diversas reuniões presenciais no CNAL e no Ibama.

22. Além desta introdução, o presente relatório contém a visão geral do objeto da auditoria no capítulo seguinte. Os capítulos de 3 a 5 do relatório constituem seu núcleo central, onde estão descritos os achados de auditoria referentes aos aspectos de governança (cap. 3), do ambiente externo em que se insere a fiscalização (cap. 4) e aqueles inerentes à fiscalização exercida pelo Ibama (cap. 5). O cap. 6 trata de outras questões relevantes relacionadas à fiscalização, mais

especificamente sobre o monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal e a aplicação de sanções administrativas por parte do Ibama. Apesar dos temas tratados neste capítulo não terem gerado achados de auditoria, com a formulação de recomendações específicas, eles abordam aspectos relevantes dentro do processo de controle do desmatamento e contêm informações úteis para o aprimoramento de condições importantes relacionadas à política de prevenção e controle do desmatamento ilegal.

2. VISÃO GERAL

2.1. Sobre o desmatamento

23. O desmatamento caracteriza-se pela supressão, parcial ou total, de árvores e demais coberturas vegetais de determinada região. Já focos de calor são informações sobre pontos na superfície terrestre com temperaturas acima do normal capturadas por satélites de monitoramento. Esses focos de calor estão associados a queimadas, técnica tradicional utilizada para limpar uma área para plantio de determinadas culturas ou para pecuária; e incêndios, que correspondem a fogos, acidentais ou provocados pelo homem, que avançam sem controle pela floresta ou por áreas agrícolas. Nem todas as queimadas são proibidas, desde que autorizadas pelo órgão ambiental (Pereira, 2019).

24. A Amazônia Legal, expressão advinda, inicialmente, da Lei 1.806, de 6 de janeiro de 1953, corresponde à região compreendida pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano 44°), o que equivale a cerca de 61% do território brasileiro (Figura 1). A Amazônia Legal, além de abrigar todo o bioma Amazônia brasileiro, contém vinte por cento do bioma Cerrado e parte do Pantanal matogrossense (Oeco, 2014). (...)

25. O desmatamento na Amazônia Legal, que apresentou uma significativa redução entre 2004 e 2012, aumentou desde então, especialmente no ano de 2019, crescimento que continuou no ano de 2020, com menor intensidade, como se pode ver no gráfico abaixo. É importante destacar que o dado divulgado com relação a um determinado ano corresponde, na realidade, ao desmatamento ocorrido entre agosto do ano anterior e julho daquele ano. Assim, por exemplo, quando se fala da 'taxa de desmatamento de 2020', refere-se, na verdade, ao desmatamento ocorrido entre agosto de 2019 a julho de 2020 (INPE, 2020a). Destaque-se, ainda, que o dado apresentado no gráfico abaixo referente a 2020 constitui uma estimativa e não a taxa consolidada de desmatamento para o período, que normalmente só é fornecida pelo INPE em meados do ano seguinte. Entretanto, historicamente, o valor da taxa consolidada situa-se bastante próxima da taxa estimada. Em 2019, por exemplo, a taxa consolidada foi 3,76% maior do que a estimada. Assim, para os objetivos deste trabalho utilizaremos o valor de 11.088km² como a taxa de desmatamento anual de 2020. (...)

26. Fenômeno associado ao desmatamento, o aumento de focos de calor, caracterizados por queimadas e incêndios florestais, também ganhou destaque nos meios de comunicação e na sociedade em período recente.

27. Especialistas afirmam que o aumento no número de queimadas na Amazônia relaciona-se à alta nas taxas de desmatamento. Para se ter ideia da relação entre os fenômenos, de janeiro a agosto de 2019, os dez municípios amazônicos com maior área desmatada também foram os que apresentaram maior número de focos de calor. Também deve-se considerar que, no bioma amazônico, é raro ocorrer queimadas espontâneas, mesmo em épocas de estiagem mais críticas (o ano de 2019 foi mais chuvoso que os três anos anteriores e, ainda assim, teve maior quantidade de focos de calor). Nesse bioma, as queimadas e incêndios decorrem de ações humanas, intencionais ou não. Há estudos no sentido de que o uso do fogo, em grande parte dos casos, é parte da estratégia de limpeza do solo que foi desmatado, ou seja, que o aumento de focos de calor está intrinsecamente ligado à dinâmica do processo de desmatamento na Amazônia (Barlow et al., 2019; IPAM, 2019a; IPAM, 2019b).

28. São diversos os impactos negativos do desmatamento e das queimadas, que muitas vezes sucedem o desmatamento. Primeiramente, há o impacto humano - a poluição atmosférica

gerada pela fumaça das queimadas e incêndios florestais resulta em problemas de saúde à população nacional ou de países vizinhos. Há também efeitos econômicos, não apenas pelo aumento de gastos com saúde pública, mas também por prejuízos à agricultura e à pecuária, atingidas por fogos sem controle. Além disso, produtos oriundos de áreas de desmatamento ilegal podem sofrer restrições para exportação, como ocorre com a soja e a carne. A grilagem de terra, que anda lado a lado com o processo de desmatamento, tem como efeitos a violência no campo, devido a conflitos pela propriedade da terra, além da perda de patrimônio nacional. Sem a intenção de esgotar a indicação dos prejuízos causados pelo desmatamento, há ainda os significativos impactos ambientais, com a perda de biodiversidade e o desequilíbrio do ecossistema (IPEA, 2015; Portela, 2018).

29. Um outro efeito nocivo muito relevante é a emissão de gases de efeito estufa, causadores das mudanças climáticas. E no Brasil, em particular, esse fator é especialmente relevante. Segundo dados do Observatório do Clima, em 2018, 44% das emissões brasileiras vieram das mudanças de uso da terra, ‘sobretudo do desmatamento na Amazônia e no Cerrado’ (Angelo e Ritti, 2019).

2.2. Sobre o controle do desmatamento

30. O desmatamento decorrente de atividades econômicas desenvolvidas na Amazônia Legal teve início na década de 1960, quando programas específicos de desenvolvimento e ocupação da área estimularam o crescimento populacional e econômico da região (Mello e Artaxo, 2017; Capobianco, 2017). Estima-se que na década de 1980, conhecida internacionalmente como ‘década da destruição’, houve uma média anual de desmatamento na região de 21.130 km² (Capobianco, 2017).

31. Ao mesmo tempo, iniciou-se nesse mesmo período uma mudança de percepção da questão do desmatamento na Amazônia Legal, com o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e a promulgação da Constituição Federal, que impôs ao poder público e à sociedade brasileira o dever de defender e preservar a Floresta Amazônica (CF/88, art. 225, § 4º). A partir de 1988, o INPE passou a monitorar o desmatamento da região, por meio do Projeto Prodes – Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite, apresentando dados anuais de taxas de desmatamento (INPE, 2019). Também ocorreu a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama) em 1989 e o cancelamento de projetos de ocupação da região Amazônica (Capobianco, 2017; Mello e Artaxo, 2017).

32. As medidas adotadas à época não conseguiram reverter o quadro de degradação florestal da Amazônia Legal, sendo que o desmatamento apresentou curva de crescimento ascendente, atingindo o seu maior índice em 1995, e que perdurou até 2004, quando alcançou seu segundo maior pico histórico, conforme se verifica no Gráfico 1.

33. Em resposta a essa elevação significativa das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, o Governo Federal editou o Decreto s/nº, de 3/7/2003, que instituiu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor medidas e coordenar ações para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal. O decreto também criou a Comissão Executiva do PPCDAm, inicialmente sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Em 2013, essa coordenação passou a ser de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, com a edição do Decreto 7.957/2013.

34. O PPCDAm, cuja implementação iniciou-se em 2004, foi um dos principais instrumentos para a redução do desmatamento e teve como objetivos fundamentais reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal.

35. O PPCDAm teve quatro fases ao longo desse período, construído em torno de três eixos temáticos: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental e fomento a atividades produtivas sustentáveis. Na quarta fase, que abrangeu o período 2016-2020, foi introduzido um quarto eixo, relacionado a instrumentos econômicos.

36. No mesmo ano de 2004, foi lançado o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter) pelo INPE, apresentando diariamente alertas de alteração da cobertura florestal na região (INPE, 2019). Essas medidas adotadas pelo governo brasileiro deram resultado - em 2012 houve o menor índice de desmatamento até então registrado desde 1988.

37. No período de 2012 a 2014 houve certa estabilização das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, na faixa de 5.000 km²/ano, o que representava uma redução de cerca de 84% da taxa de desmatamento anual entre 2004 e 2014 (MMA, 2020a). O período que se seguiu a 2014 foi de aumento do desmatamento na região, conforme se observa no Gráfico 1. A 4^a fase do PPCDAm (2016-2020) foi aprovada com o desafio de reverter essa tendência de alta. A implementação dessa fase foi marcada por forte instabilidade política, seguido de uma transição governamental com rupturas na política ambiental brasileira (Senado Federal, 2019).

38. Em 2020, cabe destacar que o Governo Brasileiro inseriu outro órgão na estrutura de governança para o combate ao desmatamento na região: o Conselho Nacional da Amazônia Legal (Decreto 10.239/2020). Tal órgão está sob responsabilidade da Vice-Presidência da República, com a atribuição de coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal, dentre elas as de proteção e preservação ambiental.

39. Também em 2020, o PPCDAm foi encerrado e sucedido pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que abrange todos os biomas e, portanto, não é específico para a Amazônia. O novo plano apresenta cinco eixos: tolerância zero ao desmatamento ilegal; regularização fundiária; ordenamento territorial; pagamento por serviços ambientais e bioeconomia.

40. Importante ainda destacar que em 2020 um novo componente foi introduzido no cenário de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, que foi o emprego das Forças Armadas no enfrentamento desse problema (assim como das queimadas), por meio de Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), autorizada pelo Decreto 10.341/2020. Inicialmente esse emprego foi autorizado para vigorar entre 11/5 a 10/6/2020, período que foi sucessivamente prorrogado até 10/7/2020 (Decreto 10.394/2020), até 6/11/2020 (Decreto 10.421/2020) e até 30/4/2021 (Decreto 10.539/2020). A participação das Forças Armadas se deu, até abril de 2021, por meio da chamada Operação VB2, sendo que em 2019 ocorreu a Operação Verde Brasil 1 (Operação VB 1), com duração de dois meses, esta última com maior foco no combate a queimadas.

2.3. A Fiscalização Ambiental do Ibama

41. A Lei 7.735/1989 atribui ao Ibama a competência de exercer o poder de polícia ambiental e de realizar a fiscalização ambiental (art. 2º, incisos I e II). Trata-se da principal entidade federal encarregada de realizar a fiscalização do desmatamento ilegal em nível federal (cabe ao ICMBio o exercício dessa atividade com relação às unidades de conservação federais, nos termos da Lei 11.516/2007).

42. No Ibama, segundo seu Regimento Interno, a atividade de combate ao desmatamento é realizada no âmbito da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), a quem compete 'coordenar, controlar e executar as ações federais referentes à fiscalização (...)'. Mais especificamente, dentro da Dipro, essa atividade é desempenhada pela Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental (CGFIS), que possui três coordenações: Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização (Conof), Coordenação de Operações de Fiscalização (Cofis) e Coordenação de Inteligência de Fiscalização (Coint).

2.4. Metas relacionadas ao controle do desmatamento

43. Conforme apontado na Seção 2.1 – Visão Geral sobre o Desmatamento, um dos efeitos nocivos do desmatamento é a emissão de gases de efeito estufa. Em função disso, o Brasil possui hoje metas relacionadas às taxas de desmatamento na Amazônia Legal. Uma delas está prevista no Decreto 9.578/2018, que consolidou os atos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima. O art. 19, § 1º, inciso I, desse decreto dispõe que para alcançar o compromisso voluntário de que trata o

art. 12 da Lei 12.187/2009 (que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima), seriam desenvolvidas ações de redução de 80% dos índices atuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005. Essa meta seria a de se obter uma área desmatada de até 3.925km² em 2020.

44. Em decorrência do Acordo de Paris, aprovado por 195 países, o Brasil estabeleceu diversas metas para redução da emissão de gases de efeito estufa. Em âmbito nacional, o Acordo de Paris foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 140, de 16/8/2016. Em 21/9/2016, o instrumento foi entregue às Nações Unidas. O acordo foi promulgado por meio do Decreto 9.073, de 5/6/2017. Por meio das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, por sua sigla em inglês), o Brasil se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, até 2025 (MMA, 2020b). No que se refere ao setor florestal e de mudança do uso da terra, dentre outras medidas, o país se comprometeu a 'fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia Brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030' (MRE, 2020).

45. Com relação à meta prevista no Decreto 9.578/2018, ela ficou longe de ser cumprida. A taxa estimada de desmatamento em 2020 foi de 11.088km², ultrapassando em 182% o limite estabelecido no referido decreto. Com relação às metas estabelecidas na NDC, para que possam ser alcançadas será necessário reverter vigorosamente a tendência de alta nas taxas de desmatamento na Amazônia Legal observada nos últimos anos.

2.5. Aspectos orçamentários

46. Relativamente ao financiamento das atividades referentes à prevenção e ao controle do desmatamento e de incêndios florestais na Amazônia Legal, foram identificados, com base em pesquisas e em entrevistas realizadas, alguns programas e respectivas ações orçamentárias, que integram os dois planos plurianuais (PPA) abrangidos pelo período definido para a fiscalização (2016-2020). Os quadros abaixo sintetizam as ações orçamentárias relativas ao MMA e ao Ibama: (...)

47. A tabela seguinte apresenta a execução orçamentária das ações a cargo do MMA, constantes do Quadro 3 acima, no período de 2016 a 2020 (as informações de 2020 compreendem o período de janeiro a novembro). (...)

48. Já a próxima tabela apresenta a execução orçamentária das ações a cargo do Ibama no período de 2016 a 2020 (as informações de 2020 compreendem o período de janeiro a novembro). (...)

49. Com relação à ação orçamentária 21BS - Prevenção, fiscalização e ao combate e controle ao desmatamento ilegal, aos incêndios florestais e aos demais ilícitos ambientais na Amazônia Legal, inclusive na faixa de fronteira, ela resulta da homologação, em 17/9/2019, do acordo sobre a destinação dos R\$ 2,6 bilhões recuperados da Petrobras a partir da Operação Lava-Jato (ADPF 568), dos quais R\$ 1,06 bilhão foram destinados para a serem utilizados na Amazônia Legal.

50. Conforme o 'Acordo Sobre Destinação de Valores', foi destinado o total de R\$ 280 milhões ao Ibama, sendo R\$ 50 milhões para execução direta e R\$ 230 milhões para execução descentralizada, distribuída entre os nove estados que compõem a Amazônia Legal. Não houve execução dessa ação orçamentária em 2019. A execução da ação 21BS ocorreu em 2020 da forma ilustrada na tabela a seguir. (...)

51. Outra importante fonte de recursos para o combate ao desmatamento ilegal é o Fundo Amazônia. De acordo com o portal do Fundo (www.fundoamazonia.gov.br, acesso em 3/12/2020) sua finalidade é captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Também apoia o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países tropicais.

52. Desde 2019, não tem havido o aporte de novos recursos ao Fundo. Encontra-se em curso negociação entre o governo brasileiro e os doadores a respeito de possíveis modificações na

forma de distribuição de recursos e na governança do Fundo. A reativação do Fundo Amazônia constitui uma das ações previstas pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal, com data de entrega até dezembro/2020, segundo documento intitulado 'Plano de Ações Imediatas do CNAL', cujo objetivo é 'Registrar as diretrizes verbais emanadas pelo Presidente do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), em particular no que se refere às ações imediatas definidas durante as duas primeiras reuniões ordinárias do Conselho' (peça 105). No entanto, remanesce ainda incerta a continuidade do Fundo.

53. Entre os projetos do Fundo, destacam-se os firmados com o Ibama, relacionados à prevenção e combate ao desmatamento e queimadas na Amazônia: (...)

54. Importante destacar que o Fundo Amazônia também apoia Estados e Municípios da Amazônia Legal, com foco no eixo Comando e Controle, relacionados ao combate ao desmatamento e queimadas. Em consulta realizada em 3/12/2020, foram identificados 21 projetos firmados com estados e sete firmados com municípios com tal finalidade.

55. Por fim, com relação ao custeio da Operação VB2, de acordo com o Ministério da Defesa em resposta a ofício de requisição (peça 106), a operação é custeada exclusivamente com recursos da ação orçamentária 218X – Operações de Garantia da Lei e da Ordem, que contou com a seguinte execução: (...)

3 GOVERNANÇA DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

56. O Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi o principal instrumento que norteou as ações do Governo Federal para atingir esse objetivo. Ele iniciou sua implementação em 2004 e teve quatro fases, a última delas abrangendo o período 2016-2020.

57. Desde sua criação, o PPCDAm teve sua implementação monitorada e avaliada por uma Comissão Executiva, conforme previsto no Decreto s/nº, de 3/7/2003. Ela era composta por diversos órgãos do Governo Federal, como a Casa Civil da Presidência da República e Ministérios do Meio Ambiente; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência e Tecnologia; Defesa, dentre outros. A competência de coordenação da comissão era inicialmente da Casa Civil e passou a ser do MMA, a partir da edição do Decreto 7.953/2013.

58. Até 2018, houve certa estabilidade em termos normativos e institucionais em relação ao tratamento do tema. A registrar, nesse período, que a unidade encarregada de tratar do tema no MMA, que estava vinculada à Secretaria Executiva do órgão, passou a se vincular à Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, conforme Decreto 8.975/2017.

59. A partir de 2019, houve uma série de mudanças relevantes, que alteraram a configuração da estrutura governamental para o tratamento da questão.

60. No dia 2/1/2019, editou-se o Decreto 9.672, que não incluiu nas competências das unidades do Ministério, pelo menos de forma expressa, o tratamento do tema desmatamento. O termo 'desmatamento' não constava de nenhum trecho do decreto.

61. Em abril de 2019, com a edição do Decreto 9.759, foram extintos diversos conselhos, comitês e comissões na Administração Pública Federal, inclusive a Comissão Executiva do PPCDAm.

62. Em novembro de 2019, por meio do Decreto 10.142, foi instituída a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), coordenada pelo MMA e integrada pelos seguintes ministérios: Ciência, Tecnologia e Inovações; Defesa; Economia; Justiça e Segurança Pública e Desenvolvimento Regional, com competências relacionadas ao tema desmatamento, dentre elas a de 'coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas (...)'.

63. Em fevereiro de 2020, o Decreto 10.239 reativou o Conselho Nacional da Amazônia Legal, com diversas competências, dentre elas a de 'propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, proteção e desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal'.

64. Em agosto de 2020, o Decreto 10.455 promoveu a reestruturação do MMA e o controle do desmatamento passou a fazer parte formalmente das competências do órgão, particularmente do Departamento de Conservação, Florestas e Serviços Ambientais, na Secretaria de Amazônia e Serviços Ambientais.

65. Dentro desse contexto, detectaram-se deficiências no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e no seu respectivo Plano Operativo. Detectou-se, ainda, a falta de definição clara das competências dos principais atores responsáveis pela formulação e coordenação da política; e a diminuição, ao longo do tempo, da participação das partes interessadas na elaboração e execução dessa política, que configuram os três achados de auditoria apresentados a seguir.

3.1. Deficiências no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e no seu respectivo Plano Operativo

66. Constatou-se que o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (aprovado em abril de 2020) e o seu plano operativo (aprovado em novembro de 2020), que substituíram o PPCDAm (encerrado em abril de 2020), não contêm os elementos mínimos necessários para sua adequada configuração.

67. A Lei 12.187/2009, que institui a Política Nacional de Mudança do Clima, estabelece em seu art. 6º, inciso III, que um dos instrumentos dessa política são os ‘Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas’.

68. O Decreto 7.390/2010, que regulamentou os arts. 6º, 11 e 12 da Lei 12.187/2009, previa em seu art. 2º que o Plano Nacional de Mudança do Clima seria integrado pelos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e em seu art. 3º, inciso I, que um desses planos era o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Esse decreto foi revogado pelo Decreto 9.578/2018, que manteve, em seu art. 17, inciso I, dispositivo que, para fins daquele decreto, o PPCDAm seria considerado um dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas.

69. O PPCDAm, que iniciou sua implementação em 2004, teve quatro fases, sendo que a última delas abrangeu o período de 2016 a 2020. Ele foi encerrado em abril de 2020, conforme decisão da Conaveg, em sua primeira reunião, realizada em 23/4/2020. A ‘1ª Aprovação’ da reunião foi a do encerramento do PPCDAm e do PPCerrado (peça 107), que contou com a manifestação expressa do Ministro do Meio Ambiente nesse sentido. Na mesma reunião foi aprovado o ‘Novo Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023’, doravante chamado de ‘Plano 2020-2023’ (peça 113).

70. Mencione-se que no dia 23/6/2020, a Conaveg realizou sua segunda reunião, em que foi aprovada, no que se refere ao PPCDAm e PPCerrado, a utilização do termo ‘conversão’ ao invés do termo ‘encerramento’, que havia sido utilizado na reunião anterior. A justificativa contida na ata para a realização da mudança é que o novo plano teria incorporado ações do PPCDAm e do PPCerrado (peça 108). Apesar disso, a Resolução Conaveg 4, de 23/6/2020, registrou a aprovação do encerramento do PPCDAm e do PPCerrado (peça 109).

71. Tendo em vista a falta de clareza do que significaria essa ‘conversão’, tal questionamento foi feito ao MMA, que respondeu que o termo conversão teria sido utilizado por não ter havido descontinuidade entre o PPCDAm e novo plano e que os objetivos inerentes aos eixos temáticos do PPCDAm continuariam sendo perseguidos (peça 110).

72. É verdade que os cinco eixos temáticos do novo plano já faziam parte, de uma forma ou outra, do PPCDAm. Isso não significa, todavia, que pelo fato de se ter alterado a expressão ‘encerramento’ por ‘conversão’, o PPCDAm continuou em vigor. Até porque não há evidências que o MMA e os demais ministérios envolvidos tenham continuado a nortear suas ações pelo que estava previsto no PPCDAm. Aliás, há evidências de que, mesmo antes do seu encerramento, o PPCDAm não estava mais guiando efetivamente a política de combate ao desmatamento. Em resposta ao Ofício de

Requisição 4-273/2019-TCU/SecexAgroambiental, questionado acerca do PPCDAm, o MMA respondeu, em 6/3/2020 (peça 111):

‘4.33 Durante 2019, o MMA trabalhou em uma transição do PPCDAm para o novo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal, tendo em vista que a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados. A tendência de aumento no desmatamento desde 2012 (Figura 1) demonstra este esgotamento e corrobora com a necessidade de desenvolver novas soluções que sejam mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal.

4.34. Outros dados e fatos também mostram a necessidade de se elaborar um novo plano (...)’

73. O Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (Plano 2020-2023) aprovado pela Conaveg em 23/4/2020 é geral, abrangendo todos os biomas, não sendo específico para o bioma Amazônia ou para a Amazônia Legal, apesar de o plano, em seu contexto, falar da importância de se eliminar o desmatamento ilegal, principalmente na Amazônia Legal ou citar a Amazônia em alguns trechos do texto. Esse plano é genérico e não traz uma série de informações fundamentais para que a sociedade e os próprios órgãos de governo envolvidos na sua implementação soubessem exatamente como o Governo Federal iria enfrentar problema tão grave e complexo.

74. Em 18/11/2020, em sua segunda reunião extraordinária (peça 245), a Conaveg aprovou o Plano Operativo do Plano 2020-2023 (peça 246), que consiste fundamentalmente de tabelas, para cada um dos cinco eixos prioritários que fazem parte do plano apresentados no Plano 2020-2023, contendo os seguintes elementos: objetivos, linhas de ação, biomas, metas 2020-2023, indicadores, resultados esperados e instituições responsáveis.

75. A Lei 12.187/2009, em seu art. 6, inciso III, estabelece que são instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do clima ‘os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas’. Destaque-se que a lei fala em planos e biomas no plural, deixando claro que a lei demanda planos específicos para cada bioma.

76. O Decreto 9.578/2018 (que consolida atos normativos sobre o Fundo Nacional da Mudança do Clima e da Política Nacional da Mudança do Clima) dispõe, em seu art. 17, que o PPCDAm e o PPCerrado eram considerados os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas.

77. Assim, considerando que ambos os planos foram encerrados e não foram introduzidos novos planos específicos para esses biomas, configurar-se-ia, em princípio, um descumprimento dos normativos acima mencionados. Há que se considerar, por outro lado, que a Lei 12.187/2009 foi aprovada quando o PPCDAm, de 2004, já estava consolidado e quando estava em construção o PPCerrado, aprovado em 2010. A realidade fática da época, de uma certa forma, pode ter influenciado o texto legislativo que usou os termos ‘planos’ e ‘biomas’ no plural. Ressalte-se, ainda, que nunca houve planos para os demais biomas.

78. Considera-se que, para atender os objetivos da lei, mais importante do que ter formalmente documentos distintos para cada bioma, é necessário que sejam observadas as especificidades de cada bioma quando da elaboração do(s) plano(s). O plano operativo, de fato, contém uma coluna ‘biomas’ e várias das linhas de ação dizem respeito apenas à Amazônia Legal, ao bioma Amazônia ou à Amazônia e Cerrado.

79. Sob o ponto de vista formal, portanto, avalia-se que o objetivo da Lei 12.187/2009 foi atendido, uma vez que o Plano Operativo 2020-2023 contém medidas específicas para o bioma Amazônia ou para a Amazônia Legal. Ressalte-se, entretanto, que por quase sete meses, entre 23/4/2020 (data do encerramento do PPCDAm) e 18/11/2020 (data de aprovação do Plano Operativo 2020-2023), o Governo Federal permaneceu sem plano formal de controle do desmatamento para a Amazônia Legal.

80. Em relação ao conteúdo do Plano 2020-2023 e de seu plano operativo, não fez parte do escopo desta auditoria a avaliação detalhada desses planos, até mesmo porque o plano operativo

só foi aprovado quando a auditoria estava em sua fase de elaboração de relatório. Este trabalho limitou-se a verificar se o conjunto desses planos possui elementos mínimos necessários para sua adequada caracterização, frente ao estabelecido em normativos e documentos de referência, abaixo mencionados. Os parágrafos a seguir evidenciam que o Plano 2020-2023 e seu plano operativo, em conjunto, carecem de diversos elementos mínimos necessários.

81. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, estabelece que uma das diretrizes da governança pública é ‘definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais’ (art. 4º, inciso X).

82. O Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componente institucionalização), informa que é esperado que a política defina claramente ‘as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos’ e que constitui boa prática a ‘definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública’ (TCU, 2014b).

83. Os elementos acima não estão presentes no plano operativo. Em que pese a última coluna do plano operativo apresentar os órgãos/instituições envolvidos naquela ação, essa coluna apenas elenca os órgãos/instituições envolvidos com aquela ação específica, porém não há delimitação de responsabilidades, arenas decisórias e arranjos institucionais.

84. O documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante’ também sinaliza alguns elementos que devem estar presentes em uma política, tais como metas de entregas de produtos; relação existente entre as causas dos problemas, ações propostas e resultados esperados; existência de políticas públicas já implantadas no Brasil reconhecidas como casos de sucesso (peça 112, p. 19-20).

85. Na mesma linha, o Referencial de Governança de Política Públicas do TCU (componente planos e objetivos) destaca a importância de que a política explice suas prioridades e que ‘haja consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública’.

86. Esses elementos também não estão presentes no plano operativo. Quanto às metas, apesar de haver no plano uma coluna de metas e outra de indicadores, chama a atenção o fato que diversas delas são pouco precisas e/ou não têm prazos específicos para sua implementação, como nos seguintes casos:

‘Ampliar o número de unidades de conservação federais e terras indígenas que aplicam o conceito manejo integrado do fogo como forma de redução de áreas atingidas por incêndios florestais

Ampliar capacidade de execução do INCRA para fins de titulação

Aumentar o número de Unidades de Conservação monitoradas por ferramentas de avaliação de efetividade de gestão’

87. A leitura dessas metas suscita algumas questões, por exemplo, qual seria o quantitativo ou percentual desses aumentos e ampliações e em qual prazo isso aconteceria. Também se questiona se haveria algum tipo de hierarquização e priorização das ações ou elas seriam realizadas simultaneamente.

88. Não constam do plano, também, outros elementos fundamentais pertinentes a uma política pública, também presentes no guia mencionado no item 84 acima, tais como: diagnóstico do problema; impacto orçamentário e financeiro; estratégia de construção de confiança e suporte; monitoramento, avaliação e controle.

89. Com relação à distinção das ações por biomas, não constam diagnósticos dos biomas, com dados e informações técnico-científicas para embasar os objetivos, linhas de ação, metas e resultados esperados.

90. Cabe destacar, ainda, que durante algum tempo não houve adequada publicização, tanto do encerramento do PPCDAm e do PPCerrado, quanto da aprovação do Plano 2020-2023.

91. O MMA criou uma página específica para tratar do tema combate ao desmatamento (combateodesmatamento.mma.gov.br), mas no texto que aparece nessa página nenhuma referência é feita seja ao encerramento do PPCDAm, seja à aprovação do Plano 2020-2023. Era possível acessar a ata da reunião da Conaveg que aprovou essas medidas esmiuçando o conteúdo do site, clicando em ‘Comissão Executiva’, depois em ‘Arquivos’, quando se abria uma lista de informações sobre reuniões tanto da extinta Comissão Executiva do PPCDAm seja da Conaveg (http://combateodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Ata-Reuniao-Conaveg-23.04.2020.pdf, acesso em 15/12/2020 - peça 107).

92. Quanto ao texto do Plano 2020-2023, ele podia ser acessado em outro local do antigo site do MMA, novamente sem nenhuma menção no texto da página que houve a aprovação de um novo plano para controle do desmatamento. O acesso era possível clicando em ‘florestas’ na página inicial do site antigo, depois no hyperlink referente ao PPCDAm (<https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/616.html?Itemid=1155>, acesso em 15/12/2020, peça 113). O Plano 2020-2023 também está disponível no site da Vice-Presidência da República, que exerce a Presidência do Conselho Nacional da Amazônia Legal. Também nesse site, o acesso ao plano não é imediato – não há texto na página chamando a atenção para ele. O acesso se dá na seção de ‘Comunicado à Imprensa’, no anexo do Resumo Informativo 3 (https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/anexo-ao-resumo-informativo-no-3_de-29-5-2020.pdf, acesso em 7/12/2020).

93. Um dos princípios da governança pública, segundo o art. 3º inciso VI, do Decreto 9.203/2017, é a transparência, e uma de suas diretrizes, segundo o art. 4º, inciso XI, do mesmo decreto, é ‘promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação’.

94. Um dos componentes do Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU é ‘Accountability’ e uma das boas práticas referentes a esse componente é a da ‘divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados’ (TCU, 2014b).

95. A ausência de publicidade adequada, conforme apontado acima, não está em consonância com os aspectos acima mencionado, não trazendo clareza para a sociedade sequer sobre qual plano de controle do desmatamento está em vigor. Aliás, essa falta de clareza parecia atingir os próprios órgãos envolvidos diretamente no tema. Em documento intitulado ‘Plano de Ações Imediatas do Conselho da Amazônia Legal’, de agosto de 2020 (meses após o encerramento formal do PPCDAm), dentre as ações elencadas está a ação 3 – ‘Efetividade no combate ao desmatamento e às queimadas’ e dentro da coluna ‘próximos passos’, uma delas é uma ação atribuída ao MMA de ‘atualização do PPCDAm’ (peça 105).

96. Apenas a partir de janeiro de 2021 o acesso a essas informações tornou-se mais imediato, por meio do sítio do Ministério do Meio Ambiente no link - <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais> (acesso em 23/4/2021).

97. Tem-se como causa deste achado de auditoria, a omissão dos atores participantes da Conaveg, notadamente o MMA, como seu coordenador, em elaborar e aprovar planos de controle do desmatamento contendo elementos mínimos necessários para sua adequada configuração.

98. Diante das constatações acima, propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, na condição de Coordenador da Conaveg, que conduza processo de aprimoramento do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e do seu respectivo Plano Operativo, de forma que eles passem a conter elementos suficientes para sua plena configuração, como aqueles contidos no art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017, no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes ‘Planos e Objetivos’ e ‘Institucionalização’), e no documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante’.

99. Espera-se que a implementação da recomendação acima proporcione maior clareza em relação aos objetivos da política, às competências dos atores envolvidos na sua implementação, aos resultados esperados, aos prazos estimados e aos indicadores para mensurar o progresso na implementação.

3.2 Ausência de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política de prevenção e combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal

100. Não restaram claras as competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg) e Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), a partir das diversas mudanças introduzidas no arranjo normativo e institucional para tratar do tema do desmatamento na Amazônia Legal, o que pode levar a possíveis sobreposições ou lacunas de atribuições, a eventual questionamento quanto às decisões tomadas e a redução da eficiência e da eficácia da ação governamental.

101. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, estabelece que uma das diretrizes da governança pública é ‘definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais’ (art. 4º, inciso X).

102. O Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componente institucionalização), menciona como boa prática a ‘definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública’. O mesmo referencial (componente coordenação e coerência) também estabelece como boa prática a ‘publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente da política pública, assim como dos papéis e responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado’ (TCU, 2014b).

103. Conforme será evidenciado a seguir, os normativos que tratam das competências desses três órgãos não explicitam e delimitam de forma precisa as atribuições desses órgãos.

104. O art. 26 do Decreto 10.455/2020, que promoveu a reestrutura do MMA, estabelece como competência da Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais:

‘I - formular e coordenar estratégias e políticas para:

a) a prevenção e o controle do desmatamento ilegal, dos incêndios florestais e das queimadas’

105. O art. 2º do Decreto 10.142/2019 estabelece que são competências da Conaveg:

‘I - propor planos e diretrizes e articular e integrar ações estratégicas para prevenção e controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa nos biomas;

II - coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas de que trata o inciso III do caput do art. 6º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009;’

106. Art. 3º do Decreto 10.239/2020 estabelece como competências do CNAL:

‘I – coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal.

II – propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de forma a contribuir para o fortalecimento das políticas de Estado e assegurar a ação transversal e coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor privado’

107. O art. 18 da Regimento Interno do CNAL estabelece como uma de suas competências (peça 114) ‘analisar proposições que permitam ampliar o controle do desmatamento e das queimadas’.

108. A análise desses dispositivos levanta dúvidas sobre a quem cabe, por exemplo, a formulação da política, sua aprovação, seu acompanhamento, sua coordenação. O termo ‘coordenação’, por exemplo, aparece na competência dos três entes acima citados. Cabe destacar que

a Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do MMA, apesar de ter a palavra Amazônia no nome, e a Conaveg têm alcance sobre todos os biomas, ao passo que a área de abrangência da atuação do CNAL restringe-se à Amazônia Legal. Esse possível arranjo, entretanto, não está claro nos normativos apontados.

109. A condução da elaboração do Plano 2020-2023 e do seu plano operativo foi do MMA e eles foram aprovados pela Conaveg, não constando que tenha havido qualquer participação do CNAL nesse processo. Na ata da 1ª Reunião da Conaveg, foi feito o registro de que o 'MMA iniciou o procedimento para aprovar o encerramento do PPCDAm e PPCerrado e aprovar o novo Plano de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa que deverá incluir propostas que serão apresentados no Conselho Nacional da Amazônia Legal, em especial na região de sua abrangência' (peça 107)

110. Vários dos ministérios que fazem parte da Conaveg também fazem parte do CNAL e de suas Comissões. É o caso do MMA, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), Ministério da Defesa (MD), do Ministério da Economia (ME) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), alguns deles representados pelas mesmas pessoas. Um desses representantes, inclusive, que participa da Conaveg e da Comissão de Preservação do CNAL, registrou na 1ª reunião da Conaveg (peça 107):

'a Conaveg possui interface muito grande com a Comissão de Preservação da Amazônia Legal do Conselho Nacional da Amazônia Legal. Será um desafio sincronizar ambas. É necessário haver uma relação fluida entre as Câmaras, Conaveg e comissões do Conselho da Amazônia.'

111. Cabe assinalar, também, que dos dez especialistas que responderam o questionário enviado pela equipe, sete afirmaram que as competências e atribuições dos principais atores envolvidos não está clara.

112. Também há dúvidas entre as competências de duas comissões do CNAL: a de Proteção e a de Preservação, no que toca ao controle do desmatamento, segundo os seguintes dispositivos do Regimento Interno do conselho:

'Art. 17. À Comissão de Preservação da Amazônia Legal incumbe:

II. Analisar proposições que permitam aperfeiçoar os processos de salvaguarda e manutenção da integridade e perenidade do Bioma Amazônia;

O art. 18 À Comissão de Preservação da Amazônia Legal incumbe:

II. Analisar proposições que permitam ampliar o controle do desmatamento e das queimadas;'

113. Apesar de o termo 'controle do desmatamento' aparecer expressamente na competência da Comissão de Proteção, a expressão 'manutenção da integridade e perenidade do Bioma Amazônia' indica que a Comissão de Preservação também poderia ter atribuições nesse sentido.

114. Das entrevistas realizadas com as duas comissões, a informação foi de que é a Comissão de Proteção, coordenada pela Ministério da Defesa, que está lidando com o tema. O MMA está representado nessa comissão pelo Diretor de Criação e Manejo de Unidades de Conservação do ICMBio (e o suplente é da antiga Secretaria de Ecoturismo do MMA, extinta com o Decreto 10.455/2020). Causa estranheza que não há, nessa comissão, qualquer participação do Ibama, principal órgão encarregado da fiscalização ambiental federal.

115. Outros elementos colhidos pela equipe de auditoria também revelam que há dúvidas sobre o escopo de atuação do CNAL, pelo menos em relação a alguns temas.

116. O Presidente do CNAL, após a 2ª reunião do Conselho, em 15/7/2020, afirmou que 'Estamos trabalhando no planejamento do fortalecimento dos órgãos de combate aos delitos ambientais; para recuperar a capacidade operacional do Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis], do ICMBio [Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade'] (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-07/mourao-diz-que-governo-federal-estuda-fortalecer-orgaos-ambientais>, acesso em 10/12/2020). No entanto, o

Conselho, ao responder questionamento da equipe de auditoria sobre a ‘existência de estudos ou propostas de fortalecimento de agências de governo’, respondeu que essas iniciativas seriam das pastas competentes, portanto seria preciso que esse questionamento fosse feito ao Ministério do Meio Ambiente (peça 115).

117. Da mesma forma, ao responder questionamento da equipe sobre a existência de estudos ou propostas em relação ao emprego das Forças Armadas em Operações de GLO a partir de 2021, o Conselho respondeu que essa responsabilidade é do Presidente da República, nos termos do art. 15 da LC 97/1999, e que ‘não compete ao Conselho Nacional da Amazônia Legal sob quaisquer perspectiva definir emprego para Forças Armadas, nem sob a perspectiva do Decreto 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, por se tratar de questão operacional, nem tampouco sob a perspectiva Constitucional ou legal. (peça 115)’

118. No entanto, em reunião realizada pela equipe de auditoria e a Comissão de Proteção do CNAL, no dia 1/9/2020, a comissão apresentou slide em que se fazia menção a possíveis 3^a e 4^a fases da GLO em 2021 e 2022 (peça 116, slide 2). O próprio Presidente do Conselho também falou publicamente que a presença dos militares na Amazônia mediante Operações de GLO se daria até final de 2022. (<https://portalc7.com/noticias/brasil/mourao-afirma-que-operacoes-militares-contradesmatamento-na-amazonia-irao-ate-o-fim-de-2022>, acesso em 10/12/2020).

119. Conforme apontado na Seção 2.5 – Aspectos Orçamentários, foi publicado pelo CNAL um documento chamado ‘Plano de Ações Imediatas do CNAL’ (peça 105). O documento estabelece como uma das ações o ‘fortalecimento da estrutura de órgãos federais, como Ibama e ICMBio’ (ação 11) e também trata do ‘emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem’ (ação 13).

120. Os elementos conflitantes acima sinalizam que ainda não estão muito bem estabelecidos os limites da atuação do CNAL.

121. Essa definição clara de competências para a formulação, coordenação e acompanhamento da política é de fundamental importância, para evitar a existência de lacunas e sobreposições de esforços, além de eventual questionamento sobre a legitimidade de determinadas decisões tomadas e a redução da eficiência e eficácia da ação governamental.

122. Tem-se como causa do presente achado, a imprecisão, por parte dos responsáveis pela formulação dos normativos apontados, quanto à definição clara das competências dos atores envolvidos na formulação, coordenação e acompanhamento da política.

123. Diante de todos esses aspectos, propõe-se recomendar ao CNAL e ao MMA para que, conjuntamente, elaborem e submetam à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos do art. 26 do Decreto 9.191/2017, propostas de normativos que detalhem e delimitem de forma clara, coerente e completa a competência dos diversos atores envolvidos na formulação, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal.

124. Espera-se, com a implementação da recomendação proposta, trazer maior clareza para a sociedade e para os próprios atores envolvidos, quanto às responsabilidades desses atores e evitar a ocorrência de lacunas e sobreposição de atribuições.

3.3 Redução da participação das partes interessadas na política de prevenção e controle do desmatamento da Amazônia Legal

125. Ao longo dos últimos anos houve redução de participação, na elaboração e na condução da política de prevenção e controle do desmatamento da Amazônia Legal, de representantes da sociedade civil, do setor privado, dos estados da Amazônia Legal e dos próprios órgãos federais envolvidos na temática, o que leva a uma menor legitimidade das decisões tomadas, uma diminuição do senso de pertencimento e de responsabilização coletiva em relação às decisões tomadas, a uma potencial desconsideração de perspectivas relevantes para a construção da política e ao risco de que as decisões tomadas não refletem plenamente a necessidade da região.

126. A relevância dessa participação de diversos setores da sociedade está expressa no Decreto 9.203/2017, que estabelece em seu art. 4º as diretrizes da governança pública (grifos nossos):

‘IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

(...)

‘VII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;’

127. Também o Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU e o documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante’ possuem elementos nesse sentido.

128. O mencionado referencial (componente participação) informa que ‘a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública’ e elenca como boas práticas a ‘previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios da política pública’ e a ‘existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas’.

129. No componente planos e objetivos, o referencial apresenta como boa prática a consulta a todos os envolvidos na implantação durante o processo de planejamento, incluindo-se a definição consensual dos objetivos, no acordo sobre as prioridades e na pactuação de uma estratégia clara e compreensível, levando em consideração como os produtos e serviços serão prestados e por quem, de modo que estejam cientes dos resultados esperados.

130. No componente ‘estratégia de construção de confiança e suporte’ do documento Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante, também é abordado o aspecto do envolvimento dos interessados:

‘No debate sobre a elaboração, o desenvolvimento e a implementação da política, o envolvimento dos interessados é crucial para a produção de bons resultados. São partes interessadas todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política ou com interesses em jogo com a política. O envolvimento eficaz das partes interessadas começa com um objetivo claro para consulta, seguido pela identificação de pessoas e organizações com interesses afetados pela iniciativa. Posteriormente, os técnicos e os gestores elaboradores da política devem tentar entender as necessidades e as intenções das partes interessadas em maior profundidade.’

131. O período de abrangência desta auditoria inicia-se em 2016, época em que foi elaborado o documento relativo à 4ª fase do PPCDAm. Essa elaboração contou com a participação de diversos segmentos da sociedade, além dos órgãos do governo federal envolvidos. Na reunião da Comissão Executiva do PPCDAm, realizada em 2/8/2016, foram apresentados os resultados das oficinas realizadas no final de junho daquele ano e que ajudaram a construção da 4ª fase do PCCDAm, oficinas que contaram com a participação do setor privado, sociedade civil e dos estados. A manifestação inicial do então Secretário de Mudança do Clima do MMA na reunião revela a preocupação com essa participação, ao apontar a necessidade de ampliação da participação da sociedade civil, da transparência e a relevância da articulação com estados e municípios, ‘tendo em vista que o combate ao desmatamento é uma competência compartilhada entre os entes federados.’ (peça 117).

132. Em relação à etapa de implementação da 4ª fase do PPCDAm, essas partes interessadas não faziam parte da Comissão Executiva do PPCDAm. Observa-se que representantes do Fórum dos Secretários Estaduais de Meio Ambiente dos Estados participaram de algumas reuniões, como nas reuniões ocorridas em 17/3/2017 e 16/5/2017 (peças 118 e 119). Com relação à sociedade civil e ao setor privado, apesar desses setores fazerem parte do modelo de governança desenhado para o plano, da leitura das atas de reunião não fica claro se e como ocorria a participação desses atores na implementação do plano.

133. Destaca-se que a equipe de auditoria fez contato com três estados da região, por meio de suas secretarias de meio ambiente. Questionados sobre a participação dos estados no planejamento e execução do PPCDAm – 4ª fase eles afirmaram, de uma forma geral, que houve

redução da participação dos estados na 4^a fase em relação ao que acontecia nas fases anteriores, sendo que o estado do Pará afirmou que o estado não participou na 4^a fase do plano, seja no planejamento, seja na execução (peças 120, 121 e 122).

134. Em diversas reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm, como nas ocorridas em 26/8/2016 e 29/5/2018, ressaltou-se a necessidade de maior participação dos estados (peças 123 e 124). Em reunião de 11/9/2018 menciona-se uma proposta inicial de reformulação da estrutura de governança da comissão, para que contasse com a participação de representantes de estados, municípios e sociedade civil (peça 125).

135. Em abril de 2019, com a extinção da Comissão Executiva do PPCDAm, desaparece o locus de participação dos estados (ainda que essa participação não fosse sistemática e eles não fizessem parte da comissão) e dos próprios órgãos federais envolvidos na execução da política.

136. Meses antes, no início de 2019, conforme já mencionado Seção 3.1 – Ausência de Plano Específico, na reestruturação do MMA promovida pelo Decreto 9.672/2019, o tema desmatamento passou a não mais figurar dentro das competências formais das unidades do ministério.

137. Essas mudanças provocaram um vazio normativo em relação a quem caberia cuidar do tema, uma vez que não havia unidade no MMA encarregada formalmente e a comissão executiva encarregada do plano existente foi extinta. De alguma maneira, coube ao MMA continuar cuidando do tema, até porque suas autarquias vinculadas, em especial do Ibama, continuavam com a atribuição legal de fiscalizar o desmatamento. O MMA, ao ser questionado a respeito pela equipe de auditoria, afirmou que a política nacional para combate ao desmatamento foi atendida pelo Gabinete do Ministro e, principalmente, pelo Departamento de Florestas - Deflor, que realizaram diversas reuniões referentes ao tema com parlamentares, ministros, secretários de meio ambiente dos estados, secretários dos ministérios, representantes do terceiro setor e setor privado. Citou-se, ainda, que o Deflor tratou de temas como a reestruturação da atuação da Conaveg, a formatação e articulação do projeto de lei que trata do pagamento por serviços ambientais, entre outras (peça 110).

138. Os documentos apresentados pelo MMA como evidências (peças 126, 127 e 128) são apenas listas de presença de reunião, que foram iniciadas a partir de agosto de 2019, (possivelmente porque o cargo de Diretor de Florestas ficou vago entre 14/3/2019 e 10/7/2019). Algumas delas contaram com a participação de representantes dos estados, mas em alguns casos não se identificava o tema da reunião, outras vezes ficava claro que os temas envolviam apenas questões de pagamento por serviços ambientais (PSA) e Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD) e não cuidavam do tema desmatamento de uma forma mais ampla.

139. Com relação ao papel do MMA de coordenador do PPCDAm, o ministério alega que esse papel continuou sendo exercido, mesmo sem previsão formal dessa competência. As evidências apresentadas nesse sentido, entretanto, são as listas de presença em várias reuniões, acima citadas. Conforme mencionado, em muitas dessas reuniões sequer é possível identificar o assunto tratado. E naquelas em que isso é possível, verifica-se que os assuntos tratados são REDD e PSA, que fazem parte da temática, mas que constituem apenas parte dela. Não há outros elementos que indiquem uma efetiva coordenação do plano como um todo. Outra atividade desenvolvida foi a solicitação, por meio de ofício-circular, aos diversos órgãos e entidades federais envolvidas para o encaminhamento de informações relacionadas ao PPCDAm, com o objetivo de compor o balanço anual do plano (exemplo à peça 129). Não se trata, portanto, de efetiva coordenação, mas de agregação de informações para elaboração do relatório anual.

140. No que se refere à elaboração do Plano 2020-2023, o MMA informou que participaram de sua elaboração os membros da Conaveg: 'Ministério da Economia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, além do Ibama.' (peça 110).

141. A equipe de auditoria enviou solicitação à Presidência do Ibama para que informasse se a entidade estava participando da elaboração do Plano 2020-2023. O Ibama encaminhou resposta da Coordenação-Geral de Fiscalização de que não foram encontrados registros 'da participação

formal ou informal desta CGFIS na elaboração de documentos produzidos no âmbito da referida Comissão' (peça 130).

142. *Além da aprovação do Plano 2020-2023 na reunião da Conaveg, o MMA apresenta listas de reuniões e cópias de agendamento de reuniões de alinhamento bilaterais com esses ministérios para evidenciar sua participação (peça 131).*

143. *Constata-se que a discussão para elaboração do plano teve uma amplitude limitada. A análise do processo SEI 02000.012883/2019-44, que trata de temas ligados à Conaveg, não traz outras evidências de discussões do plano com os ministérios envolvidos, além dessas reuniões bilaterais de alinhamento, sobre as quais não se sabe quais foram os desdobramentos e conclusões. Além disso, cabe destacar que no dia 6/3/2020, em resposta à equipe de auditoria, o MMA encaminhou documento intitulado 'Estratégia Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal e de Recuperação da Vegetação Nativa' (peça 132). Tal documento tem conteúdo semelhante ao que veio a ser aprovado como Plano 2020-2023 e já estava pronto antes das chamadas reuniões de alinhamento, que foram realizadas nos dias 12 e 16 de março. Percebe-se, portanto, que o escopo fundamental do novo plano já estava concebido antes dessas reuniões bilaterais com os ministérios.*

144. *Com relação às entidades da sociedade civil e setor privado na elaboração do novo plano, o MMA informou que, 'sobre o eixo pertinente diretamente ao MMA, que trata do Pagamento de Serviços Ambientais, foram realizadas reuniões com diversas instituições...' (peça 110) e apresenta cópia de listas de presença de reuniões realizadas com esse tema (peça 133). Fica claro que o envolvimento das entidades da sociedade civil e do setor privado restringiu-se ao tema pagamento por serviços ambientais e não tratou dos demais eixos do plano. Causa estranheza, por outro lado, que o MMA não considere o eixo referente a ações de comando e controle como 'pertinente diretamente ao MMA', quando as autarquias com a competência legal para realizar a fiscalização do desmatamento ilegal (principal o Ibama, mas também o ICMBio) são vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente.*

145. *No que tange à participação dos estados da região na preparação do Plano 2020-2023, o MMA informa que ela se dá 'por meio do GCF Task Force – Grupo de Secretários de Meio Ambiente dos Estados da Amazônia Legal' (peça 110).*

146. *Foram apresentadas evidências de que está havendo algum nível de interlocução entre o Governo Federal e os estados da região para tratar de temas relacionados ao desmatamento. No âmbito do MMA, foram apresentadas duas memórias de reunião, realizadas em 1/4/2020 e 16/9/2020, com representantes das organizações de meio ambiente dos estados da região (peças 134 e 135). No âmbito do CNAL, apesar de os estados não fazerem parte do conselho, há com frequência notícias da realização de reuniões do Presidente do CNAL com os Governadores dos estados da região.*

147. *No que se refere à elaboração do Plano 2020-2023 (e de seu plano operativo), no entanto, não há qualquer evidência de que os estados tenham participado de sua elaboração. Aliás, na reunião realizada em 1/4/2020 acima mencionada, apesar de se ter tratado de temas relacionados ao desmatamento, nenhuma menção se fez ao Plano 2020-2023, que viria a ser aprovado três semanas depois.*

148. *A equipe contatou três estados da região (Amazonas, Pará e Mato Grosso), por meio de suas organizações estaduais de meio ambiente, uma em entrevista e duas com o envio de questionamentos por escrito. Os três estados afirmaram que não participaram de qualquer discussão relacionada ao Plano 2020-2023 (peças 120, 121 e 122).*

149. *Os fatos acima narrados evidenciam que ao longo do tempo houve uma redução na participação de outros atores na condução da política de prevenção e controle do desmatamento - os demais órgãos envolvidos na política, a sociedade civil, os estados da região e o setor privado. Isso pode gerar uma menor legitimidade das decisões tomadas, uma diminuição do senso de pertencimento e de responsabilização coletiva por parte desses demais atores, que possuem papel importante no tratamento do problema. Em relação aos estados, em particular, o controle do desmatamento ilegal é assunto que se insere também em suas competências legais. Essa participação reduzida pode levar,*

também, à potencial desconsideração de perspectivas relevantes para a construção de uma política mais eficaz e que reflita plenamente as necessidades da região.

150. Tem-se como causas do presente achado, a extinção pelo Governo Federal da Comissão Executiva do PPCDAm, foro de diálogo então existente, a não inclusão de representação das partes interessadas nos órgãos criados a partir de 2019 (Conaveg e CNAL) e a omissão do MMA em ouvir estados, sociedade civil e setor privado para a construção do Plano 2020-2023.

151. Diante de todos esses fatos, propõe-se recomendar ao MMA e ao CNAL que adotem medidas para estruturar um arranjo institucional que permita e fomente a participação efetiva de representantes dos estados da Amazônia Legal, da sociedade civil, do setor privado e dos demais órgãos e entidades federais envolvidos, no planejamento e implementação das ações para o controle do desmatamento ilegal na região.

152. Com a implementação dessa recomendação, espera-se aumentar a legitimidade da política de prevenção e controle do desmatamento e a agregação de maior quantidade e qualidade de informações disponíveis sobre a temática, para a construção e implementação da política. Além disso, espera-se também um maior engajamento das diversas partes interessadas na implementação das ações definidas.

4. AMBIENTE EXTERNO EM QUE SE INSERE A FISCALIZAÇÃO

153. Além das questões diretamente relacionadas às condições para o exercício da fiscalização exercida por parte do Ibama, tratadas no capítulo seguinte deste relatório, foram analisados dois aspectos que são externos à atuação do Ibama, mas que têm influência relevante na fiscalização realizada pela autarquia e no próprio controle do desmatamento na região, que são o discurso de autoridades e a atuação das Forças Armadas no combate ao desmatamento, no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem.

154. A auditoria detectou que algumas mensagens que têm sido proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República, mas também pelo Ministro do Meio Ambiente, têm prejudicado o exercício da fiscalização do Ibama e potencialmente incentivado o desmatamento na região. Verificou, ainda, que não existe amparo legal para a utilização de Operações de Garantia da Lei e da Ordem para o combate a infrações administrativas ambientais e constatou problemas de coordenação no âmbito da Operação VB2, que são os objetos dos achados descritos abaixo.

4.1. Mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm prejudicado o desempenho do Ibama na fiscalização para o combate ao desmatamento e potencialmente incentivado a prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal

155. Detectou-se que diversas mensagens proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República e pelo Ministro do Meio Ambiente, de desqualificação da atuação de entidades que participam do processo de combate ao desmatamento, têm deslegitimado o trabalho de fiscalização realizado pelo Ibama e reduzido seu poder dissuasório, contribuindo para aumento nas ameaças e violências contra fiscais do Ibama, causando desmotivação desses agentes e prejudicando o desempenho da atividade de fiscalização. Além disso, essas mensagens têm o efeito potencial de incentivar a prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal. Elas também não guardam coerência com os objetivos da política de controle do desmatamento, que têm a fiscalização com um dos seus eixos fundamentais.

156. O presente achado utiliza dois grupos de critérios. O primeiro é composto por teorias e conceitos extraídos da literatura científica, relacionados aos efeitos da liderança e à legitimidade de ações de natureza policial. Os critérios do primeiro grupo são três: influência da liderança no comportamento das pessoas de uma forma geral; influência da liderança no desempenho de subordinados e da própria organização; legitimidade de ações de natureza policial. O segundo tipo de critério diz respeito à coordenação e coerência de políticas públicas, um dos componentes do Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU.

157. Inicialmente, serão apresentados os três critérios do primeiro grupo e evidenciada a discrepância entre diversas mensagens proferidas por altas autoridades do Poder Executivo e esses critérios, com a produção de impactos negativos à atividade de fiscalização do desmatamento ilegal e o potencial incentivo ao cometimento de ilícitos ambientais. Na parte final da descrição do achado, será demonstrado que a emissão dessas mensagens está em dissonância com a necessidade de buscar a coerência interna da política de controle do desmatamento, o que prejudica o atingimento de seus objetivos.

Critério 1 – Influência da liderança no comportamento das pessoas de uma forma geral

158. É amplamente reconhecido pela literatura científica que a liderança é um fator de grande influência no comportamento humano e que líderes podem, com suas ações, palavras e exemplos, influenciar pessoas em diferentes contextos (Antonakis et al, 2014; Hermalin, 2017; Ajzenman et al, 2020, peças 136, 137 e 138). ‘A liderança é valorada como uma poderosa ferramenta para afetar a atividade coletiva’ (Antonakis et al, 2014).

159. Alguns autores ressaltam em particular, também, o impacto especialmente relevante que mensagens emocionais de líderes carismáticos têm no comportamento das pessoas (Hermalin, 2017; Antonakis et al, 2014).

160. Em estudo publicado em 25/7/2020, avaliou-se a correlação entre a mensagem da liderança política e a observância do distanciamento social no Brasil durante a epidemia de COVID-19. A correlação foi alta, evidenciando, nas palavras dos autores, ‘a importância do exemplo e das palavras dos líderes políticos, como fatores-chave para provocar mudança de comportamento entre os cidadãos, que vão além de instituições e regulações’ (Ajzenman et al, 2020).

Critério 2 – Influência da liderança no desempenho de subordinados e da própria organização

161. O efeito dos discursos e ações da liderança é ainda mais direto em relação ao desempenho de seus subordinados e das organizações que lideram. É extensa a pesquisa que mostra os efeitos positivos de uma ‘boa liderança’ na motivação e bom desempenho de seus subordinados. Por exemplo, em pesquisa realizada com 6600 pessoas nos Estados Unidos e Canadá, cerca de 97% desses trabalhadores disseram que teriam melhor desempenho se recebessem mais elogios e manifestações de apreço pelo trabalho que realizam (Uduji, 2009, peça 139). A contrario sensu, manifestações hostis, que questionam a qualidade do trabalho realizado, tendem a gerar desmotivação e piora no desempenho dos funcionários (ainda mais quando são públicas).

162. Também há um campo de pesquisa que busca estudar o que seria uma ‘má-liderança’ e seus efeitos sobre o desempenho de trabalhadores e organizações.

163. Einarsen, a partir do trabalho desenvolvido por diversos outros pesquisadores, propõe o conceito de ‘liderança destrutiva’ (destructive leadership) (Einarsen, 2007, peça 140):

‘o comportamento repetido e sistemático de um líder, supervisor ou gerente, que viola o interesse legítimo da organização minando ou sabotando os objetivos, tarefas, recursos e a efetividade e/ou a motivação, bem estar ou satisfação com o trabalho, dos subordinados.’

164. Interessante notar que há dois tipos de efeito que podem ser provocados por esse tipo de comportamento: efeitos nas organizações e nos subordinados. O que o autor chama de interesses legítimos da organização são interesses permitidos ou exigidos pela lei, razoáveis ou logicamente corretos. E comportamentos que violam esses interesses seriam comportamentos verbais agressivos (ativos ou passivos), incivilidade, maus tratos, etc.

165. Dauber e Tavernier se valem de alguns conceitos de Einarsen, mas utilizam o conceito de ‘liderança não-efetiva’ (ineffective leadership), que é mais amplo e que engloba diversos conceitos forjados por outros pesquisadores (inclusive o de liderança destrutiva mencionado acima). Pode-se citar, por exemplo, o conceito de supervisão abusiva, que está ligado às percepções dos subordinados em relação à medida em que os supervisores demonstram um comportamento de constante hostilidade verbal e não verbal (Dauber e Tavernier, 2011, peça 141).

166. Alguns dos comportamentos descritos por esses pesquisadores para caracterizar essa liderança não-efetiva são: manifestações verbais agressivas, excesso de emocionalidade, falta de suporte dos funcionários.

167. Em relação aos efeitos nos subordinados desse tipo de liderança, podem ser citados: redução de motivação e produtividade, insatisfação com o trabalho, baixo desempenho. No que tange à organização como um todo, o efeito causado é a queda de seu desempenho.

Critério 3 - Legitimidade de ações de natureza policial

168. O terceiro critério baseia-se na construção de uma teoria ligada à ação de forças policiais. Apesar de não ter uma função de polícia no sentido criminal, o Ibama exerce o poder de polícia ambiental (art. 2º, inciso I, da Lei 7.735/1989) para a fiscalização de infrações administrativas ambientais. Assim, é possível fazer uma analogia e aplicar essa teoria para a fiscalização ambiental.

169. Os trabalhos desenvolvidos por vários autores indicam que a percepção de que a polícia exerce o poder de maneira justa e apropriada implica maior propensão das pessoas a obedecer voluntariamente às suas decisões, cooperar com o trabalho policial e respeitar as leis. Esse respeito às leis está ligado ao reconhecimento daquela autoridade como legítima, ao reconhecimento por parte das pessoas de que a autoridade está fazendo o que deve fazer (Tyler, 2004; Jackson et al, 2012; Natal et al, 2016, peças 142, 143 e 144).

170. A contrario sensu, mensagens que desqualificam e deslegitimam o trabalho da autoridade policial aumentam a propensão das pessoas em desobedecer a lei e não cooperar com o trabalho policial, dificultando essa atividade e diminuindo sua efetividade.

171. Constatou-se que, a partir de 2019 (em realidade desde o final de 2018, após a definição dos resultados da eleição para Presidência da República), autoridades do Poder Executivo Federal, em especial o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente, têm expressado publicamente mensagens de desqualificação do trabalho realizado pelo INPE, pelo ICMBio e especialmente pelo Ibama, este último a principal agência federal encarregada do combate ao desmatamento. Tais mensagens enquadram-se em alguns ou em todos os critérios acima descritos.

172. Abaixo, reproduzem-se as mensagens dessa natureza, seguida da análise da equipe de auditoria, à luz dos critérios mencionados acima.

Mensagem 1 (em 2/12/2018 - <https://www.youtube.com/watch?v=0LNqyIHeNSI>, acesso em 26/11/2020).

173. Fala do então Presidente eleito:

‘O Ibama multa de forma industrial o homem do campo. Não podemos ter gente no Governo maltratando quem produz

Não vou admitir mais Ibama multando a torto e a direito, bem como ICMBio. Essa festa vai acabar

Mensagem 2 (em 10/12/2018 - <https://www.oeco.org.br/noticias/futuro-ministro-do-meio-ambiente-diz-que-faltam-informacoes-sobre-desmatamento/>, acesso em 26/11/2020)’

174. Reportagem do site ‘O Eco’ reproduzindo fala do então anunciado Ministro do Meio Ambiente, em entrevista à Rádio CBN:

‘O ministro do Meio Ambiente do futuro governo, Ricardo Salles (Novo), disse nesta segunda-feira (10) em entrevista à Rádio CBN São Paulo que não há dados suficientes para que se possa falar sobre desmatamento no Brasil.

Salles afirmou que o primeiro passo para combater o desmatamento é saber onde ele acontece e sob quais condições: ‘Os dados são muito genéricos, a gente não sabe se o desmatamento está acontecendo dentro de unidades de conservação, dentro de terras indígenas, em áreas privadas, em percentual maior ou menor que o excedente da reserva legal’. Para o futuro ministro, dar opiniões sobre o desmatamento sem ter estas informações não passa de ‘achismo’.

Questionado sobre o trabalho de monitoramento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o ministro afirmou que o instituto ‘só fornece o percentual geral do desmatamento, mas não tem a qualificação deste desmatamento’.

175. Observe-se que a informação não corresponde à realidade. Desde agosto de 2015, o Sistema Deter do INPE identifica e mapeia desmatamentos e demais alterações na cobertura florestal com área mínima de cerca de 3ha. Além disso, estão disponíveis para consulta pública os resultados de detecções de desmatamento por classe, estado, município, áreas de proteção. (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>)

Mensagem 3 – (em 26/1/2019 - https://www.youtube.com/watch?v=_4G-ISdfaw4 acesso em 26/11/2020).

176. Em live transmitida em redes, o Presidente da República afirmou:

‘um capricho por parte desses fiscais, de alguns desse fiscais, que não podem continuar, no meu entender, a agir dessa maneira... bem como a indústria da multa

Mensagem 4 – (em 14/4/2019 - <https://veja.abril.com.br/blog/radar/ministro-ameaca-servidores-do-icmbio-em-evento-com-ruralistas/>, acesso em 26/11/2020)’

177. Em evento realizado no interior do Rio Grande do Sul, o Ministro do Meio Ambiente determinou publicamente a abertura de processo administrativo disciplinar contra os funcionários do ICMBio que não estavam presentes no evento:

‘Na presença do ministro e do presidente do ICMBio não há nenhum funcionário, embora tenham me recebido em Mostardas. Determino a abertura de processo administrativo disciplinar contra todos os funcionários. É um desrespeito com a figura do ministro e do presidente do ICMBio e com o povo do Rio Grande do Sul. O momento de perseguição de pessoas de bem desse país acabou. Foi com a eleição do nosso presidente Jair Bolsonaro’

Mensagem 5 – (em 17/4/2019 - <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/em-live-bolsonaro-ataca-ibama-ongs-e-ameaca-cortar-diretoria-da-funai.shtml>, acesso em 26/11/2020)

178. Em live transmitida por redes sociais, o Presidente da República afirmou:

‘Nossos irmãos, os mais humildes, trabalhando e sendo multados pelo Ibama. Por isso, junto com o Salles, nosso ministro do Meio Ambiente, tomamos providências para substituir esse tipo de gente. Esse tipo de gente é brasileiro, não está preocupado com o meio ambiente. A preocupação deles é outra’

Mensagem 6 – (em 13/6/2019 - <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro-comemora-queda-de-fiscalizacao-pelo-ibama-especialista-ve-pulverizacao-do-estado-brasileiro/>, acesso em 26/11/2020)

179. Em evento com grupo de empresários, noticiou-se a seguinte fala do Presidente da República:

‘No primeiro bimestre deste ano, tivemos um menor percentual de multas no campo, e vão continuar diminuindo, vamos acabar com essa indústria da multa no campo

‘Mete a foice em todo mundo, não quero xiita ocupando esses cargos [de fiscalização no Ibama]. Tem gente boa lá? Tem, mas o homem do campo não pode se apavorar mais com uma fiscalização’

Mensagem 7 – (em 3/7/2019 - <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48834802>, acesso em 26/11/2020)’

180. Em entrevista, o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República afirmou:

‘A Amazônia é brasileira e quem tem que cuidar dela somos nós. Esses índices de desmatamento são manipulados. Se você somar os porcentuais que já anunciaram até hoje de desmatamento na Amazônia, a Amazônia já seria um deserto’

Mensagem 8 – (em 19/7/2019 - <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2019/07/bolsonaro-questiona-dados-sobre-desmatamento-amazonico.html>, acesso em 26/11/2020), reproduzindo declaração do Presidente da República:

'Isso que acontece de muitas divulgações, como a de agora. Até mandei ver quem é o cara que está na frente do INPE, para que viesse aqui em Brasília explicar esses dados passados para a imprensa'

'Pelo que sentimos isso não condiz com a verdade. Até parece que ele está à serviço de alguma ONG'

Mensagem 9 – (em 16/10/2020 - <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/10/16/bolsonaro-exalta-fiscalizacao-ambiental-mais-branda-ministerio-que-ajuda.htm>, acesso em 26/11/2020), reproduzindo fala do Presidente da República, também disponível em vídeo na matéria:

'O meio ambiente é um ministério que não atrapalha a vida de vocês... Relembrem há algum tempo como o Ibama e o ICMBio tratava vocês. Nós não criamos dificuldades para vender facilidades'

181. As mensagens desqualificam o trabalho das instituições envolvidas no combate ao desmatamento, em especial o Ibama, mas também o INPE e o ICMBio. Diversas das mensagens acima sinalizam que o Ibama estaria aplicando sanções de forma excessiva, indo além do que a legislação autorizaria. Se há casos dessa natureza, existe todo um sistema de instrução e julgamento no âmbito administrativo para corrigir eventuais distorções, no âmbito do que se denomina 'processo sancionador' (sistema esse, inclusive, que sofreu mudanças relevantes recentes). Essas mensagens de caráter generalizador se enquadram no conceito de 'liderança destrutiva' mencionado na descrição do 'critério 2' que compõe esse achado, uma vez que viola o interesse legítimo da organização previsto em lei de exercer o poder de polícia ambiental (art. 2º, inciso I, da Lei 7.735/89).

182. De uma forma geral, as mensagens acima reproduzidas provocam os seguintes efeitos:

a) deslegitimação da atuação dos órgãos fiscalizadores. Como se viu na descrição do critério 3, a percepção de que a autoridade exerce seu poder de maneira justa e apropriada é fator importante para que os cidadãos respeitem as leis e cooperem com o trabalho de natureza policial, no caso o exercício do poder de polícia ambiental. A desqualificação do trabalho do Ibama gera o efeito oposto;

b) desmotivação e queda no desempenho dos agentes de fiscalização e do próprio Ibama como organização. Como se viu na descrição do critério 2, a ausência de reconhecimento gera queda de motivação. As mensagens de desqualificação do trabalho realizado, sendo que algumas delas possuem conteúdo agressivo contra os servidores e emocionalidade, potencialmente provoca insatisfação no trabalho, baixo rendimento e queda no desempenho dos servidores e da instituição;

c) potencial incentivo ao cometimento de ilícitos ambientais. Como se viu na descrição do critério 1, as mensagens da liderança têm forte efeito no comportamento das pessoas. Assim, desqualificar o trabalho de fiscalização potencialmente gera a percepção que os atos que são fiscalizados não são ilegais ou não são graves, gerando um ambiente de maior permissividade para a prática desses atos.

183. Nas respostas ao questionário enviado aos fiscais, foram diversos os comentários que mencionaram os discursos desqualificando o trabalho da fiscalização e seu impacto nos próprios fiscais e na sociedade como um todo (os textos estão reproduzidos exatamente como constavam nas respostas ao questionário):

'As mensagens de desinformação vindas dos líderes do poder executivo federal têm levado à massa da população a desacreditar das ações fiscalizatórias do IBAMA e incentivado os ilícitos ambientais, agitando a população contra os Agentes Ambientais Federais'

O IBAMA e o ICMBIO sofreram uma espécie de desautorização pela forma em que o Presidente da República o igualou a uma 'indústria de multas'

O discurso do poder executivo, principalmente oriundo da Presidência da República e do Ministério do Meio Ambiente, tem sopesado sobremaneira na deslegitimação da atividade de fiscalização ambiental.

Esse discurso se difunde na sociedade, o que gera uma sensação de impunidade que favorece o cometimento de ilícitos ambientais

Logo no início do atual governo teve casos em que o cidadão fiscalizado questionou a equipe de fiscais como estavam lá se o governo havia prometido acabar com o IBAMA

O discurso do presidente da república, mesmo antes de ser eleito, do ministro do meio ambiente e dos seus defensores, enfraqueceu o poder dissuassório do Ibama no combate aos crimes ambientais na Amazônia, os infratores sentem-se autorizados a cometer os crimes, acreditando que ‘não vai dar em nada’. O enfraquecimento do Ibama e a falta de respaldo institucional das suas ações coloca em risco a vida dos agentes e também, do ponto de vista psicológico, afeta sobremaneira principalmente aqueles que atuam nas bases operativas permanentes na Amazônia, onde têm que viver, com família, filhos e que precisam cumprir a sua função constitucional. Não são poucos os servidores do Ibama psicologicamente adoecidos

Em defesa administrativa autuado se manifestou dizendo que não ia pagar a multa porque a indústria das multas estava com os dias contados

É notório os discursos das autoridades com referência a ação de fiscalização do Ibama (tenho ouvido diretamente de autuado que desmatou porque acha que não serão punidos e que suas multas serão canceladas no futuro por autoridades que discordam da ação fiscalizatória)

184. A partir de 2019, verifica-se o aumento de casos de ameaças e atos violentos contra fiscais do Ibama. As Informações Técnicas 3 e 5/2020-CGFIS/DIPRO e o Despacho 8700222/2020-COINF/CGFIS/DIPRO (peças 145, 146 e 147) registram a frequência de ataques à fiscalização nos últimos cinco anos: dois registros no ano de 2016, cinco em 2017, dois em 2018, quinze em 2019 e vinte em 2020 (informação atualizada até 6/11/2020). Embora o aumento de casos de ameaças e violências possa também estar associado a outras causas, esse aumento coincide com o período em que surgem os discursos de autoridades do Poder Executivo de desqualificação do trabalho das entidades envolvidas na atividade de fiscalização. Isso corrobora o ‘critério 3’, descrito no presente achado, sobre a maior disposição de colaboração com as autoridades policiais quando se reconhece que a atuação dessas autoridades é justa e legítima. (...)

185. Esse aumento de ameaças e atos violentos foi abordado no Ofício 95/2019-CGFIS/DIPRO, encaminhado pelo Coordenador-Geral de Fiscalização à época ao então Diretor de Proteção Ambiental, em 17/10/2019 (peça 148-sigilosa):

‘3. Conforme já informado anteriormente, tem sido cada vez mais comum as equipes de fiscalização se depararem com situações conflitantes e sérias ameaças de represálias e contra a integridade dos agentes e dos meios logísticos como viaturas e aeronaves que estão à disposição da autarquia.

4. Áudios de diálogos em grupos de redes sociais supostamente atribuídos a garimpeiros, demonstram o acirramento dos ânimos com as ações e operações de combate às infrações e crimes ambientais realizadas pelo Ibama, ICMBio, Polícia Federal e Exército Brasileiro nos estados de Rondônia, Mato Grosso, Amazonas, Pará e Roraima’

186. Nesse mesmo expediente, o então coordenador evidencia sua percepção de que o aumento da violência estaria relacionado à sensação de empoderamento dos supostos infratores por determinados discursos de autoridades políticas:

‘Essas conversas apontam que os garimpeiros receberam promessas políticas de que teriam suas atividades ‘legalizadas’ e que os órgãos ambientais e de segurança pública não mais atuariam por ordem dos superiores ou em virtude de restrições orçamentárias impostas propositalmente. Pela entonação dos áudios analisados e pelo que pode ser observado em diversas matérias jornalísticas, representantes dos grupos de garimpeiros demonstram estar empoderados e respaldados politicamente e se preparam para atacar as equipes.’

187. O mencionado ofício faz referência ao Relatório de Difusão Interna 47/COINF/CGFIS/DIPRO/IBAMA, em que é detalhado o acirramento dos ânimos de garimpeiros contra ação do Ibama em área de garimpo ilegal em uma localidade do Pará (peça 149 - sigilosa).

188. Um exemplo de violência direta com fiscal do Ibama e que mostra uma correlação com o discurso de autoridades públicas foi noticiado em 6/5/2020: <https://revistaforum.com.br/brasil/madeireiros-ilegais-agridem-fiscal-do-ibama-em-emboscada-no-pará-e-citam-bolsonaro/#:~:text=Um%20fiscal%20do%20Ibama%20foi,o%20servidor%20levasse%20o%20ve%C3%ADculo.,,acesso%20em%2027/11/2020;> <https://www.youtube.com/watch?v=VTf4s40Btdc>, acesso em 2/12/2020)

‘Um fiscal do Ibama foi agredido durante uma operação em Uruará, no Pará, após apreender um caminhão de madeireiros que atuavam de forma ilegal na região. O grupo, formado por mais de dez homens, criou uma emboscada para impedir que o servidor levasse o veículo.

Em meio à discussão, homens chegaram a citar que o presidente Jair Bolsonaro ‘disse que não é para queimar’ a mercadoria apreendida. Em determinado momento, um dos madeireiros joga uma garrafa de vidro contra o rosto do servidor, que cai no chão.’

189. Em resposta aos questionários enviados, a grande maioria dos fiscais (94% dos respondentes) afirmou que as atividades de fiscalização têm sido impactadas negativamente pela ocorrência de ameaças e ataques a servidores.

190. A maioria dos fiscais também apontou que 2020 tem sido o ano mais crítico no que se refere à gravidade de ameaças ou ataques à fiscalização ao desmatamento na Amazônia Legal (66,2% dos respondentes), sendo que 67% dos respondentes consideraram que 2019 foi o segundo ano mais crítico.

191. Nas respostas ao questionário, nos campos livres para comentários, foram diversos os relatos de fiscais falando sobre o aumento recente de ameaças e ataques, muitas vezes vinculando esse aumento da violência ao discurso político, a exemplo dos descritos a seguir (os textos estão reproduzidos exatamente como constavam nas respostas ao questionário):

‘Os servidores do Ibama estão sendo atacados constantemente pelas autoridades públicas, o que reflete na conduta hostil de parte dos fiscalizados, que se acham legitimados a infringirem a legislação’

‘A partir do discurso do presidente eleito, comparando a atividade de fiscalização ambiental com uma ‘indústria de multas’, os infratores passaram a se sentir autorizados a contestar a fiscalização e seus agentes, aumentando o enfrentamento’

‘Nunca foi tão perigoso trabalhar no Ibama. Os administrados estão empoderados pelos discursos e com acesso a armas. Uma tragédia é eminente.’

‘Vivemos hoje a era do ódio, alimentado por agentes do alto escalão do executivo. O clima que estava ruim, piorou em muito desde a campanha para a presidência da república. Muitos fazendeiros ao nos receberem em áreas com desmatamentos ilegais, falam - ‘pensei que o governo ia acabar com o IBAMA’. Compreende-se a partir desta nossa vivência, a importância do discurso do atual governo para estimular o crime ambiental e a violência contra os agentes públicos da área ambiental’

‘O discurso político contrário os objetivos da fiscalização ambiental claramente têm inflamado infratores a se organizarem contra os agentes de fiscalização, aumento o número de incidentes, manifestações e ataques contra esses agentes. Esse cenário causa desmotivação e maior dificuldade de recrutamento de agentes para as ações’

‘Certo é que ante os recentes discursos dos governantes incentivando reações contra a fiscalização, seu patrimônio e seus agentes as ameaças têm se tornado uma constante, algumas que chegam a vias de fato, inclusive mortes’

‘O atual discurso dos gestores públicos, inclusive no alto escalão do poder executivo incluindo o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente, tem contribuído para fomentar o ódio aos agentes de fiscalização dos órgãos ambientais, pelos infratores ambientais’

‘Os ataques e os ‘motins’ são uma constante em quase todas as operações do Ibama (destruição de pontes, fechamento de estradas, emboscadas, coação, ameaças, mensagens/áudios de ódio contra a fiscalização do Ibama nos grupos de whatsapp), aliado ao discurso dos dirigentes do

Poder Executivo que desqualifica o trabalho da fiscalização ambiental, se transformam em um perigo real para os AAFs'

192. Um dos mecanismos de dissuasão que a fiscalização ambiental possui é a aplicação de sanções administrativas, conforme exposto na Seção 6.2 – Sanções Administrativas. Na percepção dos fiscais do Ibama, as mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm impactado negativamente no poder dissuasório das sanções. Para 94,3% dos fiscais que responderam o questionário, a aplicação de sanções contribui para o combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Para 76,3% dos respondentes, no entanto, o poder dissuasório das sanções tem diminuído nos últimos cinco anos. E para 87,3% dos respondentes, um dos fatores que impacta negativamente o poder dissuasório das sanções é o ‘discurso de autoridades públicas de deslegitimização da atividade fiscalizadora’.

193. Essas mensagens das autoridades do Poder Executivo Federal também motivaram o Ministério Público Federal, por meio de sua 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, a expedir em 4/9/2019, a Recomendação 4/2019-4ª CCR ao Ministério do Meio Ambiente, contendo diversas recomendações, dentre elas (peça 150):

‘9. Se abstinha de praticar atos públicos com conotação de desincentivo ao descumprimento da lei ou deslegitimização de atos dos servidores responsáveis pela proteção ao meio ambiente e que estejam agindo no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais;

10. Se abstinha de dar declarações públicas que, sem comprovação, causem deslegitimização do trabalho do corpo de servidores do Ibama e do ICMBio’

194. Como fundamentação para a formulação dessas duas recomendações constam os seguintes argumentos:

‘CONSIDERANDO que o assédio moral pode representar violação à dignidade humana e aos direitos da personalidade, assim como aos direitos fundamentais ao trabalho, à imagem, à honra e à saúde, com fundamento nos artigos 1º, inciso III, 5º, incisos V e X e 6º da Constituição Federal, nos artigos 11 a 21, 186, 187, 927 do CC e nos artigos 138 a 140 do CP, sendo atribuição do Ministério Público, enquanto defensor da ordem jurídica, agente de transformação social e indutor de políticas públicas, atuar para combatê-lo, preventiva e repressivamente;

CONSIDERANDO que o conceito de assédio moral abrange a conduta de desqualificar reiteradamente, por meio de palavras, gestos ou atitudes, a autoestima, a segurança ou a imagem do empregado ou do servidor público, em razão de vínculo hierárquico laboral ou funcional;

CONSIDERANDO ataque a tiros, no último dia 30 de agosto de 2019, com o objetivo de intimidação, a agentes do Ibama, Polícia Federal e Força Nacional que realizavam operação de fiscalização no Pará e identificaram garimpo ilegal próximo à Terra Indígena Ituna/Itatá e o fato de que tal atitude criminosa pode ser incentivada por discursos públicos de deslegitimização do trabalho dos servidores públicos;

CONSIDERANDO representações encaminhadas ao MPF por associações de servidores federais da área ambiental, entre elas: ASCEMA-SP, ASCEMA-RN, ASIBAMA-TO, ASIBAMA-RJ, ASIBAMA-DF, para apuração das responsabilidades civil, penal e administrativa de possíveis práticas e atos atentatórios aos princípios éticos e morais que norteiam as atividades da Administração Pública, bem como de atos improblos e/ou criminosos, com denúncias de críticas, ameaças, assédio moral e demonstrações públicas de desapreço à conduta de agentes de fiscalização em cumprimento de seu dever, tais como:

(...)

Ministro quer punir fiscais que aplicuem multas consideradas inconsistentes.

(...)

Ministro Ricardo Salles hostiliza servidores do Parque Nacional da Lagoa do Peixe/RS e determina instauração de Processo Administrativo Disciplinar por não comparecimento a evento não oficial.

Desautorização pública de atos, a priori dentro das normas, praticados por servidores. Vídeo ao lado do senador Marcos Rogério - DEM/RO.

Reunião com ruralistas do Pará na qual Presidente do Ibama sinaliza que promoverá mudança de cultura dentro órgão.'

195. Mencione-se, adicionalmente, um estudo realizado por pesquisadores do Instituto Socioambiental (ISA) que buscou fazer uma correlação de determinados discursos de autoridades públicas e o aumento do desmatamento em localidades específicas (peça 151).

196. O estudo aponta que após o Governador do Acre ter declarado num evento público em Sena Madureira/AC em julho de 2019: 'Se O Imac [Instituto do Meio Ambiente do Acre] estiver multando alguém, me avisa... Me avisem e não paguem nenhuma multa', os alertas de desmatamento no município cresceram mais de 5.000% e aumentos expressivos teriam sido detectados em municípios vizinhos.

197. Observe-se que, em que pese a mensagem nesse caso ter sido realizada por autoridade estadual e não federal, inseriu-se esse exemplo com o intuito de evidenciar a correlação entre o discurso de uma autoridade pública de alto escalão e o comportamento da taxa de desmatamento.

198. O mesmo estudo faz menção a uma declaração do Presidente da República, em abril de 2019, questionando procedimento utilizado por equipe de fiscalização do Ibama em operação no Município de Cujubim (RO):

'Ontem, o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, veio falar comigo com essa informação. Ele já mandou abrir um processo administrativo para a apurar o responsável disso aí. Não é para queimar nada, maquinário, trator, seja o que for, não é esse procedimento, não é essa a nossa orientação'

199. O estudo aponta que o município teria experimentado um aumento de 455% nos alertas de desmatamento no mês seguinte ao da declaração e que o Deter teria apontado um aumento de 98% do número de alertas de desmatamento no município, comparado ao mesmo período de 2018.

200. Tudo o que foi exposto demonstra que diversas mensagens de autoridades públicas do Governo Federal têm provocado efeitos negativos no combate ao desmatamento ilegal. A desqualificação e a deslegitimação da atuação das instituições que participam do processo de combate ao desmatamento têm reforçado a imagem de que o Ibama estaria atuando de forma exacerbada e até fora dos limites legais, diminuindo a propensão das pessoas a cooperar com o trabalho de fiscalização (critério 3) e potencialmente incentivando o cometimento de ilícitos ambientais, ante a percepção de que esses ilícitos não seriam ilegais ou não seriam tão graves (critério 1). As mensagens de desqualificação e desapreço em relação às atividades de fiscalização também têm provocado aumento das ameaças e atos de violência contra os fiscais e gerado desmotivação desses agentes, com a potencial queda de desempenho da atuação da fiscalização do Ibama como um todo (critério 2).

201. Cabe ressaltar a importância da liderança na promoção da boa governança pública. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cita liderança como um conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: integridade, competência, responsabilidade e motivação.

202. Conforme destaca o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, 'o comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público é essencial para o sucesso no desenvolvimento e implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários à boa governança e à melhoria dos resultados que são entregues à sociedade.' (TCU, 2020)

203. Um dos importantes elementos de políticas públicas é o da coordenação e da coerência entre os diversos atores que fazem parte de uma política, conforme previsto no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (TCU, 2014b).

204. O referencial informa que as políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, e que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas devem estar alinhadas para se reforçar mutuamente. Alerta que quando há incongruência entre os elementos de uma política, quando eles não interagem de maneira adequada para produzir os elementos desejados, pode-se falar em descoordenação dessa política, interna ou externamente. Prevê ainda que 'a coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos' e que a política pública 'deve primar pela comunicação em todos os seus aspectos'.

205. O Presidente da República, como Chefe do Poder Executivo Federal, e o Ministro do Meio Ambiente, líder de um dos principais órgãos encarregados do controle do desmatamento ilegal, são partes importantes para o atingimento dos resultados esperados da política de controle do desmatamento. A emissão das mensagens destacadas acima por parte dessas autoridades, de deslegitimação das instituições que atuam na execução da política, geram incoerência interna na política de controle do desmatamento.

206. Em função do que foi constatado, propõe-se recomendar à Presidência da República e ao Ministério do Meio Ambiente que as mensagens públicas referentes ao combate ao desmatamento e à atuação das instituições envolvidas no processo de fiscalização estejam alinhadas aos objetivos da política de controle do desmatamento.

207. Com isso, espera-se que as futuras manifestações públicas relacionadas à atividade de fiscalização do desmatamento busquem garantir a coerência entre as mensagens proferidas e os objetivos da política de controle do desmatamento. Em conjugação com a implementação da recomendação relativa ao achado tratado no Subtítulo 5.2, integrante deste relatório, espera-se que aumente o reconhecimento por parte da sociedade da importância da atividade de fiscalização ambiental, gerando maior dissuasão dos possíveis infratores, desincentivo à prática de atos ilícitos, maior engajamento e motivação dos fiscais e redução da violência e ameaças contra esses agentes.

4.2. Inadequação do emprego de 'Operação de Garantia da Lei e da Ordem' para realizar o combate ao desmatamento na Amazônia Legal

208. Detectou-se que o emprego das Forças Armadas, no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem, não é instrumento adequado para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, em função da falta de amparo jurídico, nos termos dos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, dos arts. 15 e 16 da Lei Complementar 97/1999 e do Decreto 3.897/2001, para que sejam realizadas ações de repressão a infrações administrativas ambientais no âmbito dessas operações e em função da ausência de competência legal e expertise dos integrantes das Forças Armadas para a realização de fiscalizações ambientais. Além disso, o aumento projetado das taxas de desmatamento no ano de 2020 também sinaliza que a Operação VB2, desencadeada em 2020, não produziu os resultados almejados, no sentido de reverter a tendência de aumento dessas taxas.

Ausência de amparo legal

209. O art. 142 da Constituição Federal estabelece que as Forças Armadas destinam-se 'à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.' (grifos nossos).

210. O §1º desse dispositivo dispõe que lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

211. Essa lei complementar é a LC 97/1999 que, em seu art. 15, §2º, prevê que (grifos nossos):

'§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do

Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.'

212. O art. 144 da Constituição Federal trata da segurança pública, que deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio dos seguintes órgãos, nominados no citado dispositivo: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares.

213. Percebe-se, portanto, que a utilização das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem está destinada à realização de atividades de segurança pública, que são ordinariamente realizadas por instituições policiais.

214. A esse respeito, é relevante também destacar alguns outros parágrafos do art. 15 da LC 97/1999 (grifos nossos):

‘§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.’

215. Em consonância com a Constituição Federal e a LC 97/1999, os dispositivos abaixo reproduzidos do Decreto 3.897/2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, reforçam o entendimento de que esse emprego deve ser feito para ações de segurança pública:

‘Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

Art. 4º Na situação de emprego das Forças Armadas objeto do art. 3º, caso estejam disponíveis meios, conquanto insuficientes, da respectiva Polícia Militar, esta, com a anuência do Governador do Estado, atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam, ou recomendem, as situações a serem enfrentadas.

Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.’

216. A conceituação de Operação de Garantia da Lei e da Ordem pelo Ministério da Defesa, contida na publicação ‘Garantia da Lei e da Ordem’, aprovada pela Portaria Normativa 186/MD, de 31/1/2014, segue na mesma linha (item 1.4):

'Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem'

217. Cabe ainda destacar a manifestação do Ministro do STF Luiz Fux, em 12/6/2020, no âmbito de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6457/DF:

'Embora a autorização de emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem não se esgote nas hipóteses excepcionais de intervenção, de estado de sítio e de estado de defesa, cabe o acréscimo de que, sob as premissas aqui firmadas, as disposições dos §§ 2º e 3º [do art. 15 da LC 97/1999] relativamente às medidas de garantia da lei e da ordem apenas se tornam possíveis no contexto de enfrentamento a situações concretas de grave violação à segurança pública, por prazo limitado. Em reforço, destaque-se essa atuação apenas se dará de modo subsidiário, ante a necessidade de esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante a atuação permanente e primária das instituições ali estabelecidas (polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; e polícias penais federal, estaduais e distrital), nos termos do artigo 144 da Constituição.'

218. De tudo o que foi mencionado acima, fica claro que o escopo do emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem deve estar adstrito a atividades precípuas de segurança pública, quando reconhecido que os instrumentos de atuação dos órgãos policiais regularmente incumbidos de tal atribuição encontram-se indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho de sua missão.

219. No que se refere ao desmatamento, trata-se de um crime ambiental previsto no art. 50-A da Lei 9.605/1998. O Presidente da República pode se valer do instrumento da GLO, com base no art. 15, §2º, da LC 97/1999, se entender que estão esgotados os instrumentos destinados à incolumidade do patrimônio público de natureza ambiental, por parte dos órgãos policiais federais listados no art. 144 da CF, para o combate a crimes.

220. No entanto, apesar de a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal poderem exercer atividades de repressão a crimes ambientais, incluindo o desmatamento, o combate ostensivo ao desmatamento ilegal é feito em âmbito administrativo pelo Ibama, dentro da esfera federal. Não há autorização legal para que essa ação de polícia ambiental administrativa seja realizada no âmbito de uma operação de GLO, uma vez que não se trata de operação de segurança pública exercida por órgão mencionado no art. 144 da Constituição Federal. Tal como ocorreu com o combate a focos de incêndio, no entanto, a Operação Verde Brasil 2 incorporou também as fiscalizações ambientais administrativas, tanto que, na computação de seus resultados, apresentam-se diversos números referentes a autuações administrativas, como multas, embargos e apreensões.

221. O Decreto 10.341/2020 autorizou o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades de conservação e outras áreas federais na Amazônia Legal, com o objetivo de combater o desmatamento ilegal e as queimadas. O Decreto utiliza como fundamento os arts. 15, 16 e 16-A da LC 97/1999.

222. O art. 15 da LC 97/1999 já foi tratado acima. Quanto aos arts. 16 e 16-A, eles assim dispõem (grifos nossos):

'Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.'

'Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social.'

'Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por

meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo.'

223. O art. 16 acima trata da cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, não servindo de fundamento para uma Operação da Garantia da Lei e da Ordem para combate ao desmatamento e queimadas. Quanto ao art. 16-A, os trechos destacados acima evidenciam que ele serve de fundamento para a atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores. Mais uma vez, tal dispositivo não serve de fundamento para o emprego das Forças Armadas em uma Operação de GLO contra o desmatamento ilegal e queimadas de forma ampla.

224. Um outro aspecto específico que deve ser destacado é que a Lei Complementar 97/1999 (art. 15, §4º) dispõe que o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem deve ser episódica e por tempo limitado (grifos nossos). O Decreto 3.897/2001 (art. 5º), além de reforçar a natureza episódica desse emprego, reza que ela deve ser realizada 'em área previamente definida e ter a menor duração possível'.

225. A Operação VB2 não cumpriu esses requisitos. Sob o aspecto espacial, ela foi prevista para ser aplicada em toda a Amazônia Legal, área que corresponde a 61% do país. Quanto ao aspecto temporal, a operação foi originalmente prevista para durar um mês, de 11/5 a 10/6/2020 (Decreto 10.341/2020), depois estendida por mais um mês (Decreto 10.394/2020), depois até o dia 6/11/2020 (Decreto 10.421/2020) e, mais recentemente, teve sua duração prorrogada até o dia 30/4/2021 (Decreto 10.539/2020), totalizando praticamente um ano.

226. Mencione-se, ainda, que documento produzido pelo CNAL, órgão a quem compete 'propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, proteção e desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal' (art. 3º, inciso II, do Decreto 10.239/2020), documento de agosto/2020 intitulado 'Plano de Ações Imediatas', dentro da Ação 13 – Operação Verde Brasil 2, registra que se tratava de uma 'ação continuada' e mencionava 'planejamento de emprego para o prosseguimento das ações até dez/22, incluindo uma linha de ação com custo reduzido'. Ou seja, estava sendo planejada a extensão da operação até o final de 2022 (peça 105). A decisão pelo encerramento em 30/4/2021 foi tomada após a elaboração do relatório preliminar de auditoria.

227. De tudo o que foi exposto até o momento, verifica-se que não há autorização na Lei Complementar 97/99 para utilização das Forças Armadas para o combate a infrações administrativas ambientais, no âmbito de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, tal como foi feito por meio do Decreto 10.341/2020. Da mesma forma, a Operação Verde Brasil 1, autorizada pelo Decreto 9.985/2019, realizada entre 24/8 e 24/10/2019, também não preenchia os requisitos legais citados. Além disso, a Operação VB2 não preencheu dois requisitos inerentes a operações de GLO, que são seu caráter episódico e de duração por tempo limitado.

228. É importante destacar que não se está a defender que as Forças Armadas não possam atuar dando suporte a ações de combate ao desmatamento e às queimadas, mas sim que não existe amparo para que esse trabalho se dê no âmbito de uma Operação de GLO, com todas as características que elas possuem, conforme previsto no art. 15 da LC 97/1999, no Decreto 3.897/2001 e outras normas infralegais, a exemplo da Portaria Normativa 186/MD, de 31/1/2014, supracitada.

229. As Forças Armadas podem atuar no combate a delitos ambientais, quando necessário. Essa atuação encontra guarida nos arts. 17, inciso V; 17-A, inciso III; e 18, inciso VI, da mesma LC 97/1999, abaixo reproduzidos:

‘Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução’

230. Os três dispositivos acima têm em comum o fato de cada uma das Forças poder ser utilizada para a repressão de delitos de repercussão nacional e internacional, em cooperação com órgãos federais. No caso do combate ao desmatamento ilegal e queimadas no momento presente, dada sua magnitude e repercussão nacional e internacional, parece ser viável que as Forças Armadas atuem, dando apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, em cooperação com órgãos federais com atribuição legal para tal.

231. Em entrevistas realizadas com interlocutores do Ibama, durante a auditoria, foi destacado que, em anos anteriores, em diversas situações as Forças Armadas atuaram em cooperação com o Ibama no bojo de operações regularmente planejadas pela agência ambiental, e não no âmbito de uma Operação de GLO.

232. Apesar de não ter sido utilizado como fundamento para edição do Decreto 10.341/2020, cabe assinalar a existência do Decreto 7.957/2013, que institui o Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente (GGI-MA) e regulamenta a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental.

233. Esse gabinete é composto pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e pelos Ministérios do Meio Ambiente, Justiça e Defesa. Segundo seu art. 5º, o GGI-MA poderá solicitar ao Presidente da República, ‘com a finalidade de proteger o meio ambiente, que determine o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, nos termos da legislação’.

234. Por tudo o que foi exposto, verifica-se que a LC 97/1999 não confere a possibilidade de uso das Forças Armadas para combate a delitos ambientais no âmbito de uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem. Evidentemente, uma norma infralegal como o Decreto 7.957/2013 não pode inovar juridicamente em relação ao que prevê uma norma de hierarquia superior, no caso uma lei complementar.

235. Mencione-se, ainda, que um estudo conduzido pelo Ministério da Defesa levantou as operações de GLO realizadas entre 1992 e 2020. Chegou-se a um total de 142 operações, agrupadas dentro dos seguintes grupos de temas (peça 152): (...)

236. Os quatro primeiros grupos representam, claramente, ações típicas de segurança pública, exatamente no escopo delineado pela LC 97/1999. Em relação ao agrupamento ‘outros’, foi analisada a relação de cada uma dessas operações e verificou-se que seus objetos também tratam, em grande medida, de ações de segurança pública, como por exemplo: garantia da ordem pública em diversas localidades, garantia da integridade de refinarias e hidrelétricas e proteção do perímetro externo de penitenciárias federais.

237. Da lista de 142 operações, além das Operações Verde Brasil (para combate a queimadas na Amazônia Legal em 2019 – Decreto 9.985/2019) e Verde Brasil 2 (para combate ao desmatamento e a queimadas na Amazônia Legal em 2020 – Decreto 10.341/2020), só há duas operações realizadas e que tinham por objeto o combate a delitos ambientais:

a) *Operação Amazônia Legal*, realizada entre agosto de 2004 e dezembro de 2005 pelo Exército Brasileiro, cuja missão era o ‘apoio logístico e de segurança às ações do Ibama’;

b) *Operação ‘Sinop’*, realizada entre maio e agosto de 2011, cuja missão era a ‘Promoção de ações relativas a delitos ambientais praticados em municípios da região norte do Estado do Mato Grosso’.

238. Não há informações complementares acerca das características dessas duas operações acima, mas chama a atenção o fato que apenas em duas ocasiões, antes das Operações Verde Brasil 1 e 2, tenha sido empregada uma Operação de GLO para ações na área ambiental. Esse quadro indica que a conformação legal das Operações de Garantia da Lei e da Ordem estão voltadas para ações eminentemente de segurança pública e não de repressão a infrações administrativas ambientais.

239. Além da questão legal, há outros aspectos relevantes que sinalizam a inadequação da utilização do instrumento GLO para combater o desmatamento na Amazônia Legal e que estão diretamente ligados ao princípio da eficiência, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal, um dos princípios que devem nortear a Administração Pública.

240. Pela própria natureza das operações da Garantia da Lei e da Ordem, elas têm o objetivo de atacar o problema no curto prazo, não sendo adequadas para tratá-lo de forma mais estruturante. Não há planejamento de médio e longo prazo, mas de curtíssimo prazo – a Operação VB2 define seus alvos a partir de informações semanais encaminhadas pelo Grupo de Integração para a Proteção da Amazônia (Gipam), conforme apresentado na Seção 6.1 - Monitoramento. É até natural que assim seja, pela própria natureza desse tipo de operação, que deve ser episódica e durar o menor tempo possível, como já mencionado. Na prática, entretanto, a operação durou praticamente um ano e, segundo apontado no documento ‘Plano de Ações Imediatas do CNAL’ (Ação 13 – ‘Emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO Ambiental) – Operação Verde Brasil 2’), houve planos de estender a operação até 2022 (peça 105).

241. O Ibama detém a competência de exercer o poder de polícia ambiental, conforme art. 2º, inciso I, da Lei 7.735/1989 (e o ICMBio detém essa competência no âmbito das unidades de conservação – art. 1º, inciso IV, da Lei 11.516/2007). Além da competência legal para exercer essa função, os servidores do Ibama que atuam na fiscalização recebem treinamento específico para tal e o exercício dessa atividade ao longo do tempo gera uma experiência acumulada, importante para o adequado exercício da atribuição.

242. Os militares, além de não deterem a competência legal para fazer a fiscalização ambiental e aplicar sanções, também não possuem treinamento específico para isso, uma vez que não se trata de atividade típica e ordinária das Forças Armadas. Nesse sentido, além da questão legal, já tratada anteriormente, sob o ponto de vista técnico parece não ser adequado que a coordenação das ações seja feita pelas Forças Armadas, conforme estabelecem as normas de regência das Operações de GLO em geral e, em relação à Operação VB2, especificamente o art. 4º, parágrafo único, do Decreto 10.341/2020, que expressamente estabelece que os órgãos e entidades públicas federais de proteção ambiental serão coordenados pelos comandos militares.

243. O aspecto da coordenação das operações é objeto do Achado 4.3 a seguir, mas cabe destacar que no questionário enviado aos fiscais do Ibama, dos 96 fiscais que apresentaram comentários no campo livre do questionário sobre a Operação VB2, cerca de 75% apresentaram restrições e apontaram problemas na coordenação exercida pelas Forças Armadas, muitos deles tendo mencionado a falta de expertise técnica para a atividade. Os excertos abaixo ilustram essa percepção:

‘As Forças Armadas não têm expertise na atividade de fiscalização ambiental realizada pelo Ibama, seja em nível operacional, tático ou estratégico.

Ademais, as FFAA não detêm conhecimento especializado em estratégias de combate ao desmatamento na Amazônia, o que comprometeu os resultados apresentados, além de aumentar os custos da operação.

O exército brasileiro não detém expertise para o combate ao desmatamento, e o fato do exército comandar a operação tem trazido prejuízos ao combate ao desmatamento, o exército além de não saber a dinâmica do combate, as áreas onde ocorrem e como ocorre o crime ambiental, não tem equipamentos adequados, utilizando caminhões para deslocamento em áreas que não permitem tal uso, e uma série de limitações quanto a horário de trabalho e distância do alvo para a base, o que impossibilita o combate efetivo ao desmatamento.

O atual modelo coloca quem não tem expertise para coordenar os que a detém.

As Forças Armadas não possuem expertise no combate a crimes ambientais, não possuem doutrina de inteligência e compartimentação de informações, eliminando o elemento surpresa das operações...’

244. Destaque-se, ainda, que a competência legal para a fiscalização ambiental e imposição de sanções é das agências ambientais (Ibama, ICMBio, no caso federal, e órgãos de meio ambiente estaduais e municipais). Independentemente da quantidade de militares utilizados nas operações, existe um fator limitador para o alcance de maior efetividade da operação, que é a presença de fiscais nas operações, que possibilitem o alcance dos resultados pretendidos. O efeito da presença de outros agentes estatais (mesmo que não tenham poder nem capacidade técnica de fazer a fiscalização e aplicar sanções) não pode ser desprezado e pode ser importante para questões de segurança e de apoio logístico, mas de qualquer forma é fundamental a presença de fiscais ambientais.

245. Como mencionado acima, as Forças Armadas podem ter papel relevante no combate ao desmatamento, fora do escopo de uma GLO. Aliás, isso já ocorreu no passado. A capilaridade e a capacidade logística das Forças Armadas podem e devem ser utilizadas, quando necessário, para apoiar as instituições que tem a incumbência legal e a expertise técnica para fazê-lo. Na resposta ao questionário enviado aos fiscais do Ibama tratando da questão da GLO, muitos assinalaram a importância que as Forças Armadas podem ter nas operações de combate ao desmatamento, principalmente nas áreas de logística e segurança, a exemplo dos seguintes (os textos estão reproduzidos exatamente como constavam nas respostas ao questionário):

‘As forças armadas são muito importantes, principalmente na logística e segurança,

São auxílios importantes, mas não tem competência técnica/científica ou experiência para o combate ao desmatamento. Poderiam auxiliar muito mais no suporte e logística (como apoio) ou até inteligência às ações de fiscalização.

As forças armadas deveriam promover apoio logístico ao IBAMA/ICMBIO de forma a promover a segurança e retirada e manutenção de bens apreendidos, destruição de bens apreendidos sem possibilidade de retirada, de forma a otimizar os trabalhos dos agentes de fiscalização.

As forças armadas são um grande aliado para auxiliar no combate aos ilícitos ambientais na Amazônia, mas nunca como coordenadora de instituições que tem competência primária e expertise na proteção ambiental.

A participação das Forças Armadas em operações de fiscalização de combate ao desmatamento deve propiciar aos órgãos de fiscalização os meios necessários para a retirada e guarda de bens apreendidos e oferecer apoio de segurança aos fiscais.

É muito importante o apoio militar e policial nas operações de fiscalização de forma a sobrar a parte técnica ao Ibama de materialização das infrações, de sensoriamento remoto, de comércio de e escoamento de produtos florestais e da fauna silvestre que são relacionados ao IBAMA

No entanto, o apoio das forças armadas seria extremamente viável, dando apoio na concepção de bases operativas nas regiões mais extremas da Amazônia, e de segurança no acompanhamento das atividades de fiscalização do órgão, desde que nas condições de operação praticadas nas atividades de fiscalização ambiental.’

246. Cabe destacar que no início de 2020, além da criação do CNAL, foi estabelecido um Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e Queimadas (GPCDQ), no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Ele contou com a participação de

representantes de diversos órgãos e entidades (PF, PRF, Abin, Ibama, ICMBio, MD) que discutiram possibilidades para enfrentamento do desmatamento e das queimadas na Amazônia Legal (peças 153 e 154). No âmbito desse gabinete, foram estabelecidas três possíveis linhas de ação para enfrentamento desses problemas (peça 155):

Linha 1 – emprego coordenado das agências federais e órgãos estaduais/municipais (sem Operação de GLO), com a utilização de inteligência e apoio logístico das Forças Armadas

Linha 2 - emprego coordenado das agências federais e órgãos estaduais/municipais, com ações de GLO das Forças Armadas

Linha 3 – inicialmente, emprego coordenado das agências federais e órgãos estaduais/municipais e a evolução gradual de apoio logístico e de inteligência das Forças Armadas para ações de GLO

247. Verifica-se que uma das possibilidades aventadas (Linha 1) envolvia a participação das Forças Armadas, fora do âmbito de uma operação de GLO. A opção adotada foi a Linha 2, sem que conste dos documentos apresentados a motivação dessa decisão.

248. Com relação ao impacto da Operação VB2 no desmatamento na região, conforme destacado na introdução deste relatório, o desmatamento é um problema multifatorial e seu aumento/redução não pode ser atribuído apenas a um desses fatores. Há, por exemplo, questões de ordem econômica envolvidas (tais como preços da carne, soja e madeira no mercado internacional, câmbio), que podem ter impacto nessas taxas, além de outros aspectos a exemplo dos demais que estão sendo tratados nesta auditoria.

249. Assim, não se pode estabelecer uma relação de causa e efeito entre um desses fatores, isoladamente, com o aumento ou redução das taxas de desmatamento. E isso serve também para as ações de comando e controle. É inegável, entretanto, o relevante impacto que ações de comando e controle exercem sobre o desmatamento ilegal. Portanto, é relevante analisar como se comportaram as taxas de desmatamento na região no período de vigência da Operação VB2.

250. As taxas oficiais de desmatamento anuais por corte raso na Amazônia Legal brasileira são fornecidas há muitos anos por meio do Sistema Prodes, do INPE. A taxa estimada de desmatamento anual de 2020 (que corresponde ao período agosto de 2019 a julho de 2020) foi de 11.088km², segundo dados do Prodes (http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/homologation/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates, acesso em 1/12/2020). Esse valor ainda não constitui a taxa consolidada de desmatamento para o período, que normalmente só é fornecida pelo INPE no ano seguinte. Entretanto, historicamente, o valor da taxa consolidada situa-se bastante próxima da taxa estimada. Em 2019, por exemplo, a taxa consolidada foi 3,76% maior do que a estimada. Assim, para os objetivos deste trabalho utilizaremos o valor de 11.088km² como a taxa de desmatamento anual de 2020.

251. De modo a tentar capturar os efeitos apenas do período em que Operação VB2 esteve em vigor, a tabela abaixo apresenta os somatórios das áreas dos alertas mensais do Deter referentes ao período de maio até novembro de cada ano. (...)

252. Verifica-se que houve um decréscimo do somatório dos valores apresentados pelo Deter nos meses em questão em 2020, comparado a 2019, de cerca de 16%. Por outro lado, os valores referentes a 2020 são bastante superiores aos anos 2016, 2017 e 2018. Ressalte-se que em dois meses de 2019 esteve em vigor a Operação Verde Brasil 1.

253. Apesar da desaceleração do aumento da taxa de desmatamento em 2020 em relação a 2019, o desmatamento continuou sua trajetória crescente em 2020. Conforme se ressaltou acima, não se está a atribuir à operação o aumento das taxas de desmatamento, que têm diversas causas. Mas não se pode deixar de constatar um preocupante aumento dessas taxas, a níveis que não se observavam desde o ano de 2008, mesmo com o desencadeamento de uma operação que está mobilizando montante expressivo de recursos humanos e financeiros para sua realização. É importante destacar, também, que as ações de combate ao desmatamento na região não foram exclusivamente realizadas no âmbito da Operação VB2, mas também foram executadas pelo Ibama

(fora da Operação VB2), pelo ICMBio (nas suas áreas de competência) e, ainda, pelos próprios órgãos ambientais dos estados da região.

254. Com relação aos custos da operação, conforme apontado na Seção 2.5 – Aspectos Orçamentários, o valor da dotação orçamentária para a Operação VB2 foi bastante expressivo, cerca de R\$ 380 milhões, na ação orçamentária 218X, que, segundo o Ministério da Defesa, é a única que custeia a Operação VB2 (peça 106). Quanto à execução orçamentária, foram empenhados quase R\$ 371 milhões, liquidados pouco mais de R\$ 204 milhões e pagos cerca de R\$ 202,5 milhões.

255. Tem-se como consequência dos fatos narrados neste achado, que o emprego das Forças Armadas em Operação de Garantia da Lei e da Ordem, alternativa escolhida pelo Governo Federal para combater o desmatamento ilegal na Amazônia Legal de maio de 2020 a abril de 2021 (e com sinalizações de que ela poderia ter sido estendida até final de 2022), além de não ter amparo no ordenamento jurídico vigente para ações de polícia ambiental administrativa), não induz a criação de soluções para tratar de forma mais estruturante do problema. Como se apontou no Achado 5.1, até o momento não houve a adoção de medidas concretas no sentido de melhor estruturar as agências ambientais, em especial o Ibama. Os aumentos projetados das taxas de desmatamento na região ao longo do ano de 2020 também indicam que a Operação de GLO empregada neste ano surtiu efeito aquém do esperado em provocar redução das taxas de desmatamento.

256. Reafirma-se que não se não está a dizer que as Forças Armadas não possam ser usadas para apoio e suporte a ações de combate ao desmatamento. Essa utilização deve ser precedida de uma avaliação quanto à sua necessidade e pertinência e ser realizada nos termos autorizados por lei (arts. 17, inciso V, 17-A, inciso III, e 18, inciso VI, da LC 97/1999).

257. Diante do exposto acima, propõe-se dar ciência à Presidência da República e ao Conselho Nacional da Amazônia Legal que a utilização das Forças Armadas para o combate a infrações administrativas ambientais no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem está em desconformidade com os arts. 142 e 144 da Constituição Federal, os arts. 15 e 16 da Lei Complementar 97/1999 e o Decreto 3.897/2001.

258. Em decorrência, espera-se a implementação de medidas pelo Governo Federal no sentido de que:

- a) cesse o emprego de alternativa sem amparo legal para combate a infrações administrativas ambientais na Amazônia Legal;
- b) haja maior foco em alternativas estruturantes e de longo prazo para o combate ao desmatamento na região;
- c) se obtenha maior eficiência e efetividade nas ações de combate ao desmatamento.

4.3. Deficiências na coordenação exercida pelo Ministério da Defesa na condução da Operação Verde Brasil 2

259. Detectaram-se a insuficiência de integração no planejamento das ações e desalinhamentos na execução de algumas ações, caracterizando deficiências de coordenação do Ministério da Defesa em relação ao Ibama. Além da baixa eficiência na utilização de recursos humanos, materiais e financeiros, os problemas de coordenação são causas de potenciais divergências no planejamento e execução das ações de fiscalização e de potencial sobreposição nessas ações.

260. O combate ao desmatamento ilegal é parte das competências legais do Ibama, nos termos do art. 2º da Lei 7.735/1989, sendo, portanto, atividade regularmente executada pela instituição. No contexto da Operação VB2, o Ministério da Defesa foi introduzido como um novo ator nesse cenário. Até em função do princípio da eficiência, um dos princípios que devem nortear a administração pública (art. 37 da Constituição Federal), é fundamental que haja uma coordenação efetiva entre essas instituições, para a otimizar a utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros nas operações de fiscalização, evitando situações de potencial desalinhamento no desenvolvimento das ações e de eventual sobreposição de ações.

261. No Referencial Básico de Governança do TCU, é ressaltada a importância desse aspecto (TCU, 2014a):

‘(...) o que significa que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades devem ser alinhados para se reforçarem mutuamente... é essencial que haja mecanismos institucionalizados de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando ainda superposições ou esforços mutuamente contraproducentes.’

262. Inicialmente, destaca-se que o Ibama realiza anualmente, após discussão interna, o planejamento de suas ações de fiscalização para o ano seguinte, que resulta no chamado Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa). O Ibama, ao ser questionado se ‘houve algum tipo de integração ou coordenação entre o planejamento das operações no âmbito da Operação VB2 e aquele que havia sido realizado no Pnapa 2020’, respondeu negativamente (peça 156). Similar questionamento foi feito ao Ministério da Defesa, se o Pnapa 2020 foi utilizado como subsídio para o planejamento da Operação VB2. O Ministério da Defesa respondeu que o representante do Ibama no Gipam (peça 157) deveria levar as demandas do órgão para aquele grupo, mas que cada órgão de proteção ambiental pode executar (peça 157 - resposta ao item 10). Ainda que a resposta não tenha sido dada de forma direta, fica claro que institucionalmente não houve a utilização do Pnapa para subsidiar o planejamento da Operação VB2.

263. A coordenação de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, de uma forma geral, é do Ministério da Defesa, conforme previsto no art. 15, §§5º e 6º da LC 97/1999 e no art. 7º, inciso I, alínea ‘b’, do Decreto 3.897/2001. Em relação à Operação VB2, especificamente, esse aspecto é explicitado no art. 4º, parágrafo único, do Decreto 10.341/2020, que dispõe que os órgãos e entidades públicas federais de proteção ambiental serão coordenados pelos comandos militares.

264. É importante destacar, entretanto, que o planejamento e a condução da operação têm sido realizados com a participação, em algum nível, dos diversos órgãos e entidades federais que têm atribuições relacionadas ao tema, dentre elas o Ibama. Essa participação se dá no âmbito do Gipam e também no âmbito dos três comandos conjuntos estabelecidos na Amazônia Legal na Operação VB2. Os próprios planos operacionais dos comandos conjuntos contêm diretrizes nesse sentido, conforme se pode verificar dos trechos abaixo reproduzidos:

Anexo ‘B’ ao Plano Operacional Nr 2/2020 do Comando Conjunto Norte - CCjN (peça 158 - sigilosa, item 4-g)

‘O planejamento e a execução das ações de GLO deverão contar com agentes dos órgãos de controle ambiental e Segurança Pública que, somente sob coordenação do CCjN, poderão executar ações de apreensões, inutilizações e destruições. As inutilizações, apreensões, prisões e destruições deverão ser executadas pelos órgãos competentes e nos termos da lei em vigor’

Ordem de Operações – Operação Verde Brasil 2 - Comando Conjunto Amazônia (peça 159 – sigilosa)

‘As ações de combate ao desmatamento e às queimadas deverão ocorrer de maneira integrada, organizando grupos mistos interagências, para o máximo de aproveitamento de conhecimentos técnicos especializados (item 2b-4)

O C Cj Amazônia conduzirá operações de Garantia da Lei e da Ordem, em coordenação com os OSP e as agências de fiscalização ambiental, na sua área de responsabilidade (ARP), para coibir os ilícitos ambientais, com foco no combate ao desmatamento e às queimadas... (item 3a-1)

Plano Operacional Oeste - Comando Conjunto Oeste (peça 160 – sigilosa)

Intenção do Comandante

Minha intenção é que as ações de prevenção e repressão de delitos contra o meio ambiente, assim como o combate aos focos de queimadas, ocorram de maneira integrada, com a formação de módulos interagências, visando maximizar o aproveitamento dos conhecimentos técnicos especializados (item 4.1)

O C Cj Oeste, de acordo com a legislação em vigor e as diretrizes recebidas, conduzirá operações de Garantia da Lei e da Ordem, em coordenação com as agências de fiscalização ambiental e Órgãos de Segurança Pública... (item 4.2-1)'

265. Todavia, alguns problemas de coordenação foram detectados, conforme detalhado a seguir.

266. Em relação ao Gipam, conforme apontado na Seção 6.2 - Monitoramento, apesar de haver representante do Ibama (e de outras agências) que trabalham conjuntamente para elaborar os relatórios de alvos prioritários para combate ao desmatamento, o produto gerado é utilizado como fonte de informações para a Operação VB2, mas sequer é encaminhado formalmente para o Ibama para subsidiar seu processo de planejamento das ações, conforme informado pela própria autarquia ao ser questionada a respeito (peça 156).

267. Um dos fatores que contribuem para os problemas de coordenação deriva do fato de que não houve uma definição, por parte do Governo Federal, da estrutura de governança da VB2 como um todo, envolvendo a participação das agências, em particular do Ibama, com a definição de quais unidades participariam, quais seriam as instâncias de planejamento e execução, como seria o fluxo de informações, o processo decisório, etc. O Ministério da Defesa editou seus normativos, regulando como seria realizada a operação no âmbito das Forças Armadas, mas não houve uma estruturação da operação como um todo, envolvendo as demais agências, inclusive as ambientais.

268. O Ibama, questionado acerca da existência de normativo ou documento que disciplinasse a participação do instituto na Operação VB2, afirmou que não existe norma ou documento nesse sentido (peça 161). Similar questionamento foi feito ao MMA, que também afirmou não haver normativo a esse respeito, mas ressaltou que 'há indicação de pontos focais das agências para que atuem em coordenação com Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e comandos locais da operação, cada agência em sua competência de atuação' (peça 162). A mesma pergunta foi feita ao Ministério da Defesa que respondeu: 'não há normativo ou documento que discipline a participação das agências envolvidas. Nesse contexto, como também disposto no supracitado Ofício, as Forças Armadas e os órgãos ambientais e de segurança pública atuam em parceria, não cabendo ao Ministério da Defesa expedir normativo ou documento para disciplinar (comandar) as demais agências federais tendo em vista não ter competência legal para isto' (peça 163).

269. Essa ausência de regramento sobre como se daria a participação do Ibama na operação fez com que não se tivesse clareza de como seria feita a coordenação com o comando da operação, quais seriam os atores responsáveis, os canais de comunicação, etc. Seria de se esperar, por exemplo, que houvesse uma articulação mais central, da coordenação-geral da Operação VB2 no Ministério da Defesa em Brasília com a Diretoria de Proteção (Dipro) ou a Coordenação-Geral de Fiscalização do Ibama (CGFIS), a quem cabem a coordenação, o controle e a execução das operações de fiscalização no âmbito do instituto. Nas entrevistas realizadas constatou-se que essa articulação não é realizada de forma sistemática.

270. Isso foi confirmado pelo Ibama, que em resposta a ofício de requisição em que se questionou 'se há articulação entre a coordenação central da Operação VB2 no Ministério da Defesa em Brasília com unidades centrais do Ibama', respondeu que elas são 'escassas e pontuais' (peça 161). O Ministério da Defesa também foi questionado, no Ofício de Requisição 44-273/2019 'se há articulação entre a coordenação central da operação VB2 no Ministério da Defesa em Brasília com unidades centrais do Ibama, também em Brasília'. O Ministério da Defesa informou que 'a articulação entre o Ministério da Defesa e IBAMA se dá, em especial no âmbito do Grupo de Integração para a Proteção da Amazônia (Gipam)', não se tendo feito qualquer referência a ações de articulação ou coordenação com a Dipro ou a CGFIS (peça 163).

271. Verificou-se que o Ibama participa de operações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal de duas formas: seguindo seu próprio planejamento e em apoio às ações no âmbito da Verde Brasil 2. De modo a aumentar a eficiência administrativa, seria desejável que houvesse uma

coordenação mais efetiva a nível central com o Ministério da Defesa, para maior sinergia e otimização de recursos humanos e financeiros.

272. Segundo informado pela coordenação da Operação VB2 do Ministério da Defesa, no âmbito de cada um dos três comandos conjuntos, as decisões acerca das operações são realizadas por um grupo interagências, que conta com a participação de representante do Ibama e de outras instituições, que recebe os relatórios do Gipam, via Ministério da Defesa.

273. Segundo informação do Ibama, seus representantes nesse grupo são os coordenadores das salas de situação para coordenação e acompanhamento das ações do Ibama de combate ao desmatamento da Amazônia, estruturas criadas pelo Ibama em 2018 antes da GLO. Essas salas de situação são localizadas no Pará, Rondônia e Mato Grosso (além de uma sala de situação e controle geral, em Brasília).

274. O coordenador da sala de situação no Pará afirmou que tem trabalhado fisicamente na sede da brigada do Exército que coordena a operação no estado, sendo bastante próxima a interlocução com o comando conjunto da Operação VB2.

275. No estado de Rondônia, por outro lado, a coordenadora da sala de situação afirmou que trabalhou em conjunto com a Operação VB2 até junho, mas que a partir de julho, por motivos que não sabe explicar, o Ibama não teria mais atuado no âmbito da Operação VB2. Informou que o Ibama passou a realizar apenas operações próprias, em geral com o apoio da Polícia Militar do Estado de Rondônia. Essa afirmação foi confirmada com a consulta ao Processo SEI 02024.003615/2020-05, onde constam diversos relatórios da Sala de Situação GCDA. Em relatórios referentes aos meses de maio e junho, há a descrição de reunião na 17ª Brigada de Selva em Porto Velho, com o objetivo de alinhar e planejar as operações a serem realizadas na Operação VB2, com a participação do Ibama (exemplos relatórios às peças 164, 165 e 166 - sigilosas). Os relatórios a partir de julho já não fazem menção a esse tipo de atividade e descrevem ações coordenadas pelo Ibama com a participação de outras agências, como Polícia Federal, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), mas não fazem referência à participação das Forças Armadas (exemplos relatórios às peças 167, 168 e 169 - sigilosas).

276. Já no Mato Grosso, o Ibama não tem coordenador de sala de situação designado, tendo sido informado em entrevista que, em caso de necessidade, a articulação com o comando conjunto naquele local seria feita pela Coordenação-Geral de Fiscalização, não tendo sido apresentadas evidências de como isso tem ocorrido efetivamente. Aliás, a resposta do Ibama ao Ofício de Requisição 45 reforça a percepção da deficiência (ou inexistência) de articulação com o Comando Conjunto Oeste, situado em Cuiabá. Questionado sobre a articulação com os comandos conjuntos, o Ibama só faz referência à articulação com a sala de situação no Pará e em Rondônia. A equipe também solicitou documentos que evidenciassem essa articulação (tais como comprovação da realização de reuniões, memórias de reuniões, mensagens eletrônicas trocadas, documentos produzidos). O Ibama fez referência apenas a documentos produzidos pelas Salas de Situação no Pará e em Rondônia (peça 161 – resposta ao item 3).

277. Verifica-se, portanto, que não há uma sistemática bem definida de como se dá a participação do Ibama na Operação VB2, nos seus diversos níveis. Isso certamente tem prejudicado a boa coordenação dos trabalhos entre o Ministério da Defesa e o Ibama.

278. A maioria dos fiscais que participaram de ações no âmbito da Operação VB2 e que responderam ao questionário entende estar havendo problemas de coordenação com o Ibama, em especial na fase de planejamento, conforme mostram os gráficos a seguir: (...)

279. Nas entrevistas realizadas, apesar de não se ter detectado que estariam havendo, de forma frequente, desalinhamentos graves relacionados ao planejamento e execução das ações, esse é um risco potencial, que se materializou em uma situação específica relatada por um coordenador de base do Ibama, que, ao ser questionado, no âmbito de procedimento interno do próprio Ibama, se ‘houve interferência do comando do exército que resultasse no desvio dos alvos estabelecidos pela fiscalização?’, respondeu que sim, que o Exército unilateralmente teria tomado a decisão de

suspender a ação em uma determinada localidade, ‘o que comprometeu todo o planejamento impossibilitando a continuidade da operação.’ (processo SEI 02000.016838/2020-92, (peça 170 - sigilosa)

280. Desalinhamento relevante também se materializou no caso da Operação Pajé Brabo 2, na Terra Indígena Mundukuru. Conforme citado na Nota Técnica 7/2020-NOPECP/COFIS/CGFIS/DIPRO (peça 171 - sigilosa), houve missões de reconhecimento na área por parte de representante do Grupo Especial de Fiscalização do Ibama e pela Força Aérea Brasileira. Ainda segundo o contido na nota, o sigilo da operação e seu efeito surpresa seriam fundamentais para a efetividade da operação, em especial para o flagrante dos infratores e apreensão dos equipamentos por eles utilizados. A Força Aérea, entretanto, teria violado esse sigilo, tendo utilizado o aeroporto de Jacareacanga/PA, antecipadamente, para abastecimento da aeronave empregada durante o transporte do combustível aeronáutico para o ponto de ressuprimento avançado. Isso teria implicado o vazamento de operação no dia 4/8/2020, conforme publicado no sítio <https://tertulino.blogspot.com> (peça 172). Em 5/8/2020, o Ministério da Defesa teria determinado a suspensão da operação, não tendo emitido autorização de decolagem para as aeronaves do Ibama que se encontravam no local. Ainda segundo a referida Nota Técnica, essa autorização só teria ocorrido na tarde do dia 7/8/2020, com grande prejuízo operacional. Esse fato, inclusive, gerou a abertura de investigação por parte do Ministério Público Federal (PRM-IAB-PA-00003905/2020) (peça 173).

281. Cabe destacar que não faz parte do objeto deste trabalho avaliar o mérito dos fatos narrados acima – os desdobramentos das situações e dos processos mencionados cabem aos respectivos órgãos. O intuito desses relatos foi o de evidenciar desalinhamentos na execução de algumas operações específicas.

282. Também em respostas aos questionários enviados aos fiscais do Ibama e que participaram de ações no âmbito da Operação VB2, alguns problemas foram relatados, principalmente de planejamento das operações, particularmente quanto à seleção de alvos e definição dos objetivos da operação. Transcrevem-se abaixo alguns exemplos de relatos nesse sentido, a título ilustrativo (os textos estão reproduzidos exatamente como constavam nas respostas ao questionário):

‘Chegou ao ponto do Ibama indicar os alvos prioritários de combate ao desmatamento (com grandes indicativos de desmatamento em curso), e as Forças Armadas mudarem o planejamento para realizar outras ações menos impactantes, como barreiras em estradas para fiscalizar caminhões de madeira.

Há muitos anos não via uma operação sem planejamento, sem alvos definidos com certa antecedência. Tanta incerteza nas ações que as bases mudaram de lugar 4 vezes em menos de um mês. ... As atividades previstas eram vistorias em madeireiras, apesar de não haver nenhum especialista em madeira na equipe e que essa atividade não ser prioridade, conforme LC 140.

As forças armadas não possuem competência legal nem treinamento para atuar com fiscalização ambiental. Não aceitavam as sugestões dos servidores do Ibama para escolha de alvos nem estratégia de atuação.

Participação em reuniões de planejamento junto ao EB com órgãos ambientais, onde foram informadas por diversas vezes que o formato em que queriam dissuadir as ações não seriam eficientes principalmente no que tange ao ganho ambiental de se antever ao cometimento dos ilícitos.

ausência de priorização dos atendimentos por relevância mas sim agradando as autoridade em comando (ex: alertas de desmatamentos de centenas de hectares recém ocorridos ou em evolução preteridos para deslocar equipe para apreender um caminhão de madeira parado pela PRF),

Só retiraram os materiais apreendidos se fossem do interesse deles e que fossem doados para eles.

Ex.: Foi feita apreensão de caminhões e tratores solicitei... a retirada e o depósito, não aceitaram. Solicitei a retirada da madeira e o recebimento em doação aí sim retiravam da área e recebiam.

As forças armadas escolheram os locais, não foram considerados os locais em que o desmatamento estava em alta e sim onde tinham quartéis do Exército.

Muitos alvos que o IBAMA apresentou foram recusados pelo EB, visto que envolvia garimpo, destruição de bens e equipamentos.'

283. No achado contido na Seção 4.1 acima, apontou-se a ausência de amparo legal para o emprego das Forças Armadas em Operações de GLO para combate a infrações administrativas ambientais, tendo-se proposto dar ciência desta irregularidade à Presidência da República e ao CNAL. Diante disso, não serão propostas recomendações relacionadas ao presente achado.

5. ASPECTOS INERENTES À FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO IBAMA

284. Neste capítulo serão tratados aspectos que estão diretamente relacionados às condições do exercício da fiscalização do desmatamento por parte do Ibama.

285. Detectou-se uma redução significativa do número de fiscais do Ibama ao longo dos anos, o que dificulta o cumprimento de suas atribuições. Constatou-se, também, a ausência de estratégia de comunicação por parte do Ibama relacionada à fiscalização ambiental, sendo que a comunicação é importante ferramenta para a dissuasão da prática de ilícitos ambientais. Observou-se, ainda, deficiências no processo de escolha e nomeação para cargos estratégicos para a fiscalização do Ibama, além de fragilidade da garantia do poder de arma de fogo pelos agentes ambientais federais, elemento importante para o exercício de suas atribuições. Essas situações estão destacadas nos achados de auditoria apresentados abaixo.

5.1 A quantidade de servidores do Ibama que desempenham atividade de fiscalização vem reduzindo significativamente nos últimos anos impondo limitações ao cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental

286. A quantidade de servidores do Ibama que desempenham atividade de fiscalização vem reduzindo significativamente nos últimos anos. Em 2016 o Ibama contava com 989 fiscais e ao final de 2019 havia apenas 591, o que representa uma redução de 40% em quatro anos. O quadro de servidores da autarquia também sofreu redução, passando de 3.512 servidores em 2016 para 2.570 em abril de 2020. A ausência de reposição dessas vagas, adicionada à falta de uma política de incentivos para motivar servidores da autarquia a atuarem como fiscais, acaba impondo limitações ao Ibama no cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental.

287. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, é importante que as organizações públicas possuam 'estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas (...)', sendo que as 'estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados'. A disponibilidade de recursos engloba, entre outros elementos, a disponibilidade apropriada de pessoal (TCU, 2014b). Entre as boas práticas citadas no componente Capacidade Organizacional e Recursos, destacam-se:

Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas.

Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias. [grifo nosso]

288. Essas duas boas práticas ressaltam a importância de as organizações públicas terem recursos humanos disponíveis na quantidade suficiente e alocados de forma adequada, a fim de possibilitar a devida implementação da política pública.

289. A Lei 7.735/1989, que criou o Ibama, em seu art. 2º, define como finalidade da autarquia:

'I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente. [grifo nosso]'

290. Para que o Ibama possa cumprir sua finalidade institucional, executando adequadamente as políticas ambientais sob sua responsabilidade, espera-se que disponha de pessoal em quantidade suficiente e alocado de forma apropriada.

291. O Ibama sofreu redução no seu quadro de servidores efetivos nos últimos anos, em virtude de aposentadorias e saída de servidores para outras carreiras (Nota Técnica 16/2020/CODEP/CGGP/DIPLAN, peça 174, p. 2). Comparativamente, a quantidade de servidores ativos da autarquia passou de 3.512 em 2016 para 2.570 em abril de 2020 (Gráfico 4). (...)

292. Segundo o Ibama, há 2.311 cargos vagos existentes atualmente (peça 175, p. 2), com potencial de agravamento decorrente de futuras aposentadorias. A Tabela 7 apresenta uma perspectiva da quantidade de servidores do Ibama que devem se aposentar até 2024. (...)

293. O último concurso público para provimento de cargos efetivos ao Ibama ocorreu em 2012 (Nota Técnica 16/2020/CODEP/CGGP/DIPLAN, peça 174, p. 7). Entre 2016 e 2018, o Ministério do Meio Ambiente encaminhou ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) pelo menos uma solicitação por ano pedindo autorização de concurso público para o Ibama. Em cada uma dessas solicitações constam considerações, por parte do MMA, da importância e necessidade de repor o quadro de pessoal do Ibama. Contudo, todas essas solicitações foram negadas pelo MP (peça 176). Em 2019, o Ministério do Meio Ambiente não encaminhou nenhuma solicitação de realização concurso público para o Ibama.

294. Em 2020, o Ibama elaborou nova solicitação para autorização de concurso público para o provimento de 2.311 cargos efetivos da autarquia (970 de analista ambiental, 336 de analista administrativo e 1.005 de técnico administrativo). O documento foi encaminhado ao MMA, com uma minuta de ofício a ser assinada pelo respectivo ministro, pedindo a realização do concurso e explicando rapidamente acerca das necessidades de reposição do quadro de pessoal da autarquia (Ofício Ibama 420/2020/GABIN, peça 177).

295. Apesar de ter recebido essa minuta, no ofício que o MMA enviou para o Ministério da Economia (ME), optou-se apenas por 'encaminhar a solicitação do Ibama', sem considerações adicionais sobre a importância ou necessidade do concurso (Ofício 3895/2020/MMA, peça 178).

296. Quanto ao andamento da solicitação de concurso público para o Ibama, o ME informou por meio da Nota Técnica SEI 46.504/2020/ME (peça 179), que:

'como se tratou de encaminhamento de solicitação de concurso público para fins de compatibilização com a proposta de lei orçamentária de 2021 (PLOA-2021) (...), a demanda foi recepcionada em conjunto com todas as demais encaminhadas pelos órgãos que compõem o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e aguarda a definição do orçamento da União para o exercício de 2021 para tomada de decisão em relação às demandas (...).'

297. Cumpre acrescentar que a redução do quadro de servidores não é uma situação específica do Ibama, pois sabe-se que diversos órgãos e entidades da administração pública federal passam por esse tipo de situação. Não obstante, continuam presentes os riscos ao regular cumprimento da finalidade institucional da autarquia em função dessa diminuição de pessoal, conforme tratado a seguir.

298. A Lei Complementar (LC) 140/2011 disciplinou as competências comuns dos entes federativos relativamente ao meio ambiente. No âmbito da União, o art. 7º dessa lei elenca as ações administrativas sob sua competência exclusiva. A fiscalização ambiental do Ibama atua naquelas ações administrativas que são passíveis de fiscalização e controle ambiental, a exemplo do manejo e

supressão de vegetação em terras públicas federais (territórios indígenas, unidades de conservação e terras devolutas), da pesca, de empreendimentos licenciados no âmbito federal, entre outros. Adicionalmente, pode atuar supletivamente nos casos de inexistência de órgãos ambientais estaduais capacitados (LC 140/2011, art. 15) e, subsidiariamente, quando solicitado pelo ente federativo originalmente detentor da atribuição comum (art. 16, parágrafo único), além da atribuição comum de fiscalização de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais (LC 140/2011, art. 17, § 3º).

299. Em decorrência das competências privativa, comum, subsidiária e supletiva atribuídas à União, no âmbito da LC 140/2011, a atuação da fiscalização ambiental do Ibama pode abranger quase todo o território nacional. O Ibama possui 79 unidades descentralizadas distribuídas pelo país, sendo 27 superintendências (Supes) localizadas nas capitais e 51 unidades locais, que executam ações de fiscalização.

300. Nos últimos anos houve redução da presença do Ibama e de sua capilaridade devido à diminuição do quantitativo de pessoal nas superintendências e unidades locais. No caso das 31 unidades descentralizadas do Ibama localizadas na Amazônia Legal (9 Supes e 22 unidades locais), houve uma redução de quase 65% no quadro de servidores no período de 2016 a 2020, conforme consta no Gráfico 5. (...)

301. Para que as operações de fiscalização alcancem a capilaridade territorial necessária, a autarquia precisa dispor de um quantitativo adequado de fiscais. Cabe destacar que não há um cargo específico de fiscal. São os analistas ambientais (nível superior) e técnicos ambientais (nível médio) do quadro efetivo de servidores do Ibama que, por meio de curso específico de fiscalização ambiental, passam a estar aptos a exercer a função denominada Agente Ambiental Federal, também conhecida como 'fiscal'. Não existe compulsoriedade para o exercício da atividade de fiscalização – os servidores optam por fazer a formação específica e se habilitarem a exercer tal atividade. Cabe destacar, ainda, que os servidores que atuam como fiscais também desempenham outras atribuições inerentes ao cargo que ocupam. Ou seja, eles não atuam exclusivamente no exercício da atividade de fiscalização.

302. Os servidores que desempenham as atividades de fiscal são designados por meio de portaria do Presidente do Ibama. Investido na função, o fiscal tem prerrogativa de lavrar autos de infração e demais documentos inerentes à ação fiscalizatória, bem como adotar medidas administrativas decorrentes do poder de polícia ambiental. O fato de estar designado por portaria do Presidente do Ibama não significa necessariamente que o servidor participe efetivamente de fiscalizações, mas que está capacitado e disponível para exercer tal função.

303. Similarmente à redução do quadro de servidores do Ibama, a quantidade de fiscais da autarquia vem reduzindo significativamente. Conforme se observa nos dados do Gráfico 6 a seguir, o quantitativo de fiscais caiu 55% nos últimos 10 anos, passando de 1.311 em 2010 para 591 ao final de 2019. (...)

304. Apesar de o número de fiscais do Ibama ter reduzido nos últimos anos, o esforço de fiscalização empregado no combate ao desmatamento da Amazônia Legal de 2016 a 2018 não sofreu um impacto significativo decorrente dessa redução, conforme apresentado na Tabela 8 a seguir. (...)

305. Destaca-se que não foram incluídos dados de 2020 na Tabela 8 em decorrência da situação atípica causada pela pandemia do coronavírus, que levou o Ibama a reduzir a quantidade de operações de fiscalização a serem realizadas pelos estados (Portaria Ibama 1.447/2020).

306. Quanto aos dados da Tabela 8, observa-se que em 2019, apesar de o número de fiscais empregados na fiscalização da região amazônica ter sido maior que em 2018, a quantidade de operações executadas diminuiu significativamente e elas tiveram menor duração, tendo o esforço de fiscalização caído pela metade em relação ao que foi observado em 2018, tendo sido também inferior ao observado em 2016 e 2017.

307. Ao analisar as taxas de desmatamento na Amazônia Legal no período 2016 a 2019, observa-se o aumento significativo do desmatamento em 2019 (Gráfico 7). Não é possível fazer uma

relação direta entre o aumento das taxas de desmatamento e a diminuição do esforço de fiscalização empregado, pois existem outros fatores que impactam o desmatamento. Todavia, a redução do esforço de fiscalização em 2019 pode ser um dos fatores que influenciaram neste aumento. (...)

308. Não se pode afirmar que o esforço de fiscalização empregado pelo Ibama seja suficiente para o adequado combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, apenas que há uma mobilização maior de fiscais para essa atividade comparativamente a outros tipos de fiscalização desempenhados pela autarquia. Na percepção da maioria dos fiscais do Ibama que responderam ao questionário, a quantidade de fiscais é insuficiente (92% dos respondentes), bem como é insuficiente também o esforço de fiscalização empregado para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal (86% dos respondentes).

309. Tal percepção dos fiscais é corroborada pelo levantamento realizado pela CGFIS em 2020, que estimou a força de trabalho necessária para atuação da fiscalização ambiental como um todo nos moldes atuais (peça 182, p. 20). Segundo este levantamento, seriam necessários 1.778 fiscais para compor equipes de fiscalização nas 79 unidades descentralizadas da autarquia, quantidade muito acima do quantitativo atualmente existente.

310. Mesmo com um quadro reduzido, há um esforço por parte do Ibama em alocar fiscais que estão na ativa para atuarem nas operações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Por exemplo, em 2019, 75% dos fiscais do Ibama participaram em pelo menos uma ação de fiscalização na região contra o desmatamento ilegal (Tabela 8). Tal esforço alocativo está em consonância com diretriz contida no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro): ‘As ações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia serão prioritárias para a fiscalização ambiental, inclusive nos casos em que a competência da União for supletiva’ (Portarias Ibama 60/2020, art. 5º (Pnapa 2020); 3.899/2018, art. 5º (Pnapa 2019); 2.659/2017, art. 5º (Pnapa 2018); 39/2016, art. 5º (Pnapa 2017)).

311. Em relação à competência supletiva da União, cabe esclarecer que a competência primária para fiscalizar o desmatamento é de quem ‘detém a competência para autorizar a supressão vegetal para uso alternativo do solo ou para a exploração madeireira por meio de um plano de manejo florestal sustentável, que na maioria dos casos, compete aos estados e ao Distrito Federal’ (Schmitt, 2015).

312. Historicamente, os órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas) localizados na Amazônia Legal possuem baixa capacidade para exercer adequadamente as competências que lhes foi descentralizada, inclusive a fiscalização do desmatamento. Isso faz com que o Ibama tenha que atuar supletivamente no combate ao desmatamento ilegal na região, o que acaba comprometendo sua capacidade instalada para atender às suas demais demandas (Schmitt e Scardua, 2015; Relatório de Gestão do Ibama 2017, peça 183 p. 76; Relatório de Gestão do Ibama 2019, peça 184 p. 26).

313. Em entrevistas realizadas pela equipe de auditoria com os gestores das Oemas de Rondônia, do Mato Grosso, do Pará e do Amazonas, que são os estados que possuem os maiores índices de desmatamento na Amazônia Legal nos últimos anos, levantou-se a quantidade de fiscais ambientais disponíveis nos quadros dessas Oemas, conforme Tabela 9. (...)

314. A fim de aumentar sua capacidade fiscalizatória ambiental, alguns estados, a exemplo de Rondônia e Mato Grosso, realizam parcerias com as unidades de polícia militar ambiental do estado. Essas parcerias possibilitam que esse contingente possa atuar no atendimento das ocorrências de ilícitos ambientais e na lavratura de autos de infração administrativa.

315. Mesmo com a realização dessas parcerias, a atuação supletiva por parte do Ibama no combate ao desmatamento ilegal continua sendo importante para garantir a proteção da floresta amazônica.

316. Esse quadro de defasagem no quantitativo de fiscais, de priorização do esforço da fiscalização ambiental para atividades de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, e de atuação supletiva, acaba impondo ao Ibama limitações no cumprimento da sua atribuição institucional de

exercer o poder de polícia ambiental e de executar a fiscalização ambiental nas outras áreas sob sua competência.

317. *Em trabalho realizado pela Controladoria-Geral da União em 2017, no qual se avaliou as atividades de fiscalização ambiental do Ibama, concluiu-se que apesar de os esforços de fiscalização estarem concentrados no combate ao desmatamento da Amazônia, com resultados positivos na redução da área desmatada durante um determinado período, isso teria causado obstáculos indiretos ao cumprimento das responsabilidades do Ibama na proteção dos demais biomas e temas (peça 188).*

318. *Corroborando tal conclusão da CGU, vários servidores do Ibama que participaram do questionário apontaram o fato de que a redução no número de fiscais e a priorização das ações para o combate ao desmatamento acabam interferindo na atuação da fiscalização em outras áreas:*

‘O número de servidores do Ibama é insuficiente para atender as demandas institucionais.

Há déficit de servidores nas Unidades do Ibama na Amazônia legal, comprometendo sua capacidade operacional. As operações sazonais, com os servidores de outros Estados são pontuais e insuficientes (...)

O Efetivo de Agentes Ambientais Federais (fiscais) é ínfimo em relação a área da Floresta Amazônica e a imensurável quantidade de ilícitos ambientais existentes na região. Salienta-se que os mesmos agentes que atuam na Amazônia, em sua grande maioria, também atuam em outros estados onde o quantitativo de ilícitos ambientais é significativo.

O combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal não depende apenas do ‘esforço de fiscalização’ associado as atividades in loco, mas também do julgamento das sanções administrativas aplicadas durante estas ações. Não adianta nada aplicar sanções administrativas (multas e embargos) se elas não são julgadas e executadas. É notória a carência de servidores para instrução e julgamento dos processos administrativos do Ibama, o que tende a reduzir a arrecadação das multas aplicadas, além de propiciar uma sensação de impunidade aos infratores.

(...) Cabe considerar que os desmatamentos ocorrem em todos os Biomas (Amazônia legal, Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, etc), ressaltando que a fiscalização não se limita apenas ao desmatamento, ou seja, o mesmo servidor participa de ações de fiscalização referentes a pesca, fauna, biopirataria, recursos genéticos, ocupações irregulares, poluição, entre outras, além de participarem de outras atividades distintas à fiscalização, tais como acompanhamento de planos de recuperação, atendimento às emergências ambientais. Assim a necessidade de alocação de fiscais, técnicos, analistas de outros estados para atuar na Amazônia Legal, deixa o estado de origem desses fiscais, sem uma fiscalização mais eficaz, afetando também outras áreas de atuação desse servidor.

O IBAMA há alguns anos carece de recursos humanos para realização das atividades de fiscalização, não só no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, mas também nos demais biomas (frequentemente negligenciados pela administração) e nas demais atribuições definidas pela LC 140/2011. Algumas atribuições exclusivas são deixadas de lado para o combate do desmatamento em áreas que OEMAs tem atribuição primária. (...)

319. *Diante desse contexto, para que o Ibama consiga manter o devido esforço de fiscalização nas ações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, muitas vezes um mesmo fiscal acaba participando de várias operações consecutivamente, o que pode ocasionar potencial imposição de sobrecarga de trabalho. Vários fiscais que responderam o questionário citaram o problema da sobrecarga de trabalho em seus comentários:*

‘Os fiscais do IBAMA que estão lotados na Amazônia Legal desempenham hoje suas ações no limite da capacidade humana. Para alcançar os resultados, os agentes não pouparam esforços em dispensar finais de semana, feriados e noites adentro no exercício de sua função de fiscalização, longe de suas famílias e em locais ermos. Estas horas extras trabalhadas não são reconhecidas pela administração central autárquica. Quando retornam de campo, a presente estrutura de funcionamento, os desdobramentos administrativos inerentes às autuações e termos lavrados e

inconsistências nos sistemas do órgão demandam energia e recursos na formalização e instrução dos processos administrativos.

Os gestores desenvolvem transtornos psicológicos de depressão e ansiedade pela falta de condições e efetivo humano para desempenhar seu trabalho. Boa parte dos servidores estão em tratamento de saúde.

Não há fiscais suficientes para garantir o melhor desempenho das equipes de campo, pois muitos estão se aposentando e a tempos não houve reposição do quadro de Agentes Ambientais Federais, sobrecarregando os poucos agentes que estão na ativa e desguarnecendo o país e o Estado de origem dos AAF.

Hoje um mesmo fiscal participa exaustivamente de operações, não só na Amazônia Legal, mais também em diversos biomas, assim como, não participa apenas de operações de combate ao desmatamento, mas em operações que combatem os mais diversos tipos de ilícitos ambientais. Essa situação impõe ao fiscal uma condição extremamente exaustiva e que precisa ser resolvida pela administração.

Desde 2006 atuo na fiscalização na Amazônia Legal. Nunca foi suficiente e atualmente é desumano. Os fiscais além de atuarem em campo, acumulam trabalhos administrativos, de instrução/julgamento de autos de infração.

(...) Quanto ao esforço de trabalho, os fiscais são levados à exaustão. Uma vez que não há pessoal suficiente, os fiscais fazem turnos superiores à 12h, sem descanso no dia seguinte, o que pode implicar em cansaço físico e mental, resultando em falhas de segurança e prejuízo na tomada de decisão.'

320. *Em 2020, em decorrência da pandemia do coronavírus, a defasagem no quantitativo de fiscais ficou mais evidente. O Ibama teve que realizar convocação de fiscais por meio de edital (Edital de convocação 2/2020, publicado em 10/7/2020) para buscar garantir a execução das operações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal (peça 189).*

321. *Tal medida impositiva deveu-se ao fato de a fiscalização ambiental ter sido elencada no rol dos serviços públicos e atividades essenciais a serem mantidos durante a emergência do coronavírus (Decreto 10.282/2020, art. 3º, §1º, inciso XXVI). Embora o Ibama tenha reduzido a quantidade de operações de fiscalização a serem realizadas por causa da pandemia (Portaria Ibama 1.447/2020), as operações para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal continuaram sendo prioridade de atuação da autarquia.*

322. *No entanto, de acordo com o Despacho da CGFIS (peça 189), de 7/7/2020, 'não houve qualquer adesão à fiscalização para região amazônica, mantendo-se ainda várias manifestações negativas de chefias imediatas para liberação de servidores voluntários'. A baixa disponibilidade de fiscais, seja porque se enquadravam em grupo de risco (Portaria MMA 133/2020, art. 2º), seja porque não se voluntariaram para participar de operações de fiscalização, ou se voluntariaram, mas não foram liberados pelas chefias imediatas, fez com o Ibama tivesse que adotar essa medida impositiva de convocar fiscais para atuarem nas operações de combate ao desmatamento na Amazônia.*

323. *Nos últimos anos, o Ibama vem adotando algumas medidas para tentar mitigar o quadro reduzido de fiscais e estimular seus servidores a atuarem como fiscais e participarem nas atividades fiscalizatórias em campo. Por exemplo, em 2018 o Ibama estabeleceu critérios para o pagamento de adicional de periculosidade para os fiscais que participam das operações de fiscalização ambiental, principalmente na Amazônia Legal e em áreas de risco, conforme destacado no Relatório de Gestão Ibama 2018 (peça 190, p. 18). Outras medidas adotadas pela autarquia para mitigar o déficit de fiscais são a arregimentação e o deslocamento de fiscais de outras regiões para compor equipes de fiscalização em uma localidade do território nacional, bem como a realização de operações remotas.*

324. *Mesmo com essas iniciativas, há ainda vários fatores que impactam negativamente a motivação para a participação de analistas e técnicos ambientais em operações de fiscalização em*

campo. Ao serem questionados sobre quais fatores impactam negativamente a motivação para atuar na fiscalização, a maioria dos fiscais que responderam o questionário destacou a falta de regulamentação da jornada de trabalho da fiscalização (citado por 90% dos respondentes).

325. Diante dessa questão, a Coordenação-Geral de Pessoas da autarquia apresentou proposta de regulamentação de vários aspectos relacionados à jornada de trabalho, com destaque para o banco de horas, considerando as particularidades das atividades exercidas pelos servidores do Ibama atuantes na fiscalização ambiental e no apoio à fiscalização ambiental. Foram colocadas em discussão medidas como (peça 191, p. 72-73, 157-158):

a) adoção, pelo Ibama, da Portaria DG 1.253/2010, com adaptações, norma empregada pela Polícia Federal, que permite ‘computar como hora-trabalho o tempo de deslocamento inicial e final dos servidores embarcados em viatura do IBAMA com destino à operação/missão e vice-versa’;

b) viabilidade jurídica da flexibilização dos limites previstos nos artigos 24 e 25 da IN 2/2018-SGP/MP;

c) utilização dos mesmos parâmetros para normatização da jornada de trabalho previstos na Portaria Interministerial MF/MTB/MPOG 75, de 22 de fevereiro de 2017.

326. Após diversas manifestações, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, na qualidade de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) analisou a matéria por meio da Nota Técnica SEI 31258/2020/ME (peça 192, p. 64-69). Com base nesta Nota Técnica, o MMA lavrou a Nota Informativa 1749, de 25/9/2020 (processo 02000.003052/2020-15, peça 192, p. 73-75), que assim concluiu:

‘3.1. Consoante as análises expostas por este órgão setorial na Nota Técnica 651 (0585740) e pelo Órgão Central do SIPEC na Nota Técnica SEI nº 31258/2020/ME (0623137), esta Divisão de Legislação de Pessoal - DILEP/COAPE/CGGP assente as manifestações pela viabilidade de adoção das diretrizes especificadas na Portaria Interministerial MF/MTB/MPOG nº. 75, de 22 de fevereiro de 2017, desde que ao serem adaptadas às especificidades do IBAMA correspondam apenas a casos específicos, dentro dos princípios da legalidade, da razoabilidade e do interesse público, tendo em vista que a referida legislação apara uma carreira específica regida por lei especial.

3.2. Ainda, quanto à prestação de serviço extraordinário deverão ser observadas as prescrições do art. 73 e 74 da Lei nº 8.112/90 e as disposições da Orientação Normativa nº 3/15, quanto aos procedimentos a serem adotados para concessão do adicional por serviço extraordinário, cabendo ao dirigente de recursos humanos autorizar a realização do serviço extraordinário, bem como a identificação da situação excepcional e temporária apresentada pelo chefe imediato do servidor, conforme previsão do Decreto nº 948, de 1993.

3.3. No que tange à flexibilização da jornada de trabalho, esta Divisão de Legislação de Pessoal - DILEP/COAPE/CGGP reafirma posicionamento constante da Nota Técnica 651 (0585740), entendendo que a jornada de trabalho do servidor, conforme estabelece o art. 19 da Lei nº 8.112, de 1990, será estabelecida em função das atribuições do cargo que ocupa, sendo de no mínimo 6 horas e no máximo 8 horas diárias, respeitando-se a duração máxima de 40 horas semanais, exceto os casos em que haja leis especiais estabelecendo carga horária específica, que, fora dessas circunstâncias, não há amparo legal. Tal posicionamento reforça e consolida o entendimento apontado pelo órgão central de que a exceção estabelecida no art. 3º do Decreto 1.590, de 1995, deve ser aplicada apenas em casos bem específicos.

3.4. Ante o exposto, sugerimos o envio dos autos à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, para ciência do parecer do Órgão Central do SIPEC (0623136), assim como das informações e encaminhamentos constantes desta Nota Informativa. (grifos do original)’

327. Após ter sido a Coordenação Geral de Gestão e Pessoas (CGGP) do Ibama comunicada da decisão, a autarquia foi questionada pela equipe a respeito das medidas adotadas para dar efetividade à Nota Técnica SEI 31258/2020/ME, de 8/9/2020, que firmou entendimento pela ‘possibilidade de adoção de diretrizes elencadas pela Portaria Interministerial MF/MTB/MPOG nº.

75, de 22 de fevereiro de 2017, a serem adaptadas às especificidades do IBAMA, desde que aplicadas apenas em casos específicos, dentro dos princípios da legalidade, da razoabilidade e do interesse público'.

328. Em resposta, o Ibama informou que estão sendo adotadas as seguintes providências (resposta ao Ofício 45-273/2019, peça 193, p. 14-15):

I) Estão sendo realizadas reuniões com a participação da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, onde discute-se as possibilidades de ajustamento da jornada de trabalho à realidade dos servidores da Autarquia;

II) Análise de diversas outras propostas de regulamentação de jornada de trabalho apresentadas por Diretorias diversas, a exemplo da proposta constante no Parecer 2/2020/CGFIS/DIPRO (8078326) emitido pela Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental (PA 02001.017416/2020-34), que de forma bastante detalhada apresenta proposta de 'Decreto que institui a jornada flexível de duração diária variável para os integrantes da Carreira de Especialista em Meio Ambiente designados para as atividades de fiscalização ambiental do Governo Federal'.

III) Envio do Ofício nº. 103/2020/DIPLAN pelo Senhor Diretor de Planejamento, Administração e Logística do Ibama, que submeteu ao órgão setorial do SIPEC, para análise e avaliação, a proposta de adotar no âmbito do Ibama os mesmos parâmetros para normatização da jornada de trabalho previstas na Portaria Interministerial MF/MTB/MPOG nº. 75, de 22 de fevereiro de 2017, observando-se as especificidades das atividades desempenhadas pelos servidores dessa Autarquia, sem olvidar os retro mencionados princípios da legalidade, da razoabilidade e do interesse público.

329. Dada a situação exposta, considera-se estar com o Ibama a responsabilidade de proceder à regulamentação da jornada em conformidade com a legislação aplicável e com os pareceres jurídicos e técnicos emitidos.

330. Outros fatores citados pelos fiscais no questionário que também impactam negativamente a motivação para atuar em operações de fiscalização foram: defasagem nos valores das diárias (93,5% dos respondentes) e problemas na regulamentação do adicional de periculosidade (85% dos respondentes). Além disso, as ameaças e ataques a fiscais também impactam a motivação, sendo que 95% dos respondentes do questionário afirmaram que a fiscalização tem sido impactada por isso, e 75% informaram que já sofreram ou presenciaram ameaças ou ataques durante operações de fiscalização.

331. A Portaria Conjunta 266/2020, que institui o Planejamento Estratégico Integrado do MMA de suas entidades vinculadas 2020-2023, em seu art. 4º, III, d, trata da necessidade de valorização dos profissionais, com o reconhecimento da competência técnica e objetiva dos servidores, de modo a valorizar as realizações funcionais destes. Na mesma linha, o Referencial Básico de Governança Pública do TCU, no componente pessoas e competências, destaca que o conjunto de benefícios (financeiros e não financeiros) definido para os profissionais da alta administração seja 'coerente e adequado à complexidade e responsabilidade dos papéis e funções desempenhados'.

332. Não há uma política de benefícios e incentivos no Ibama para motivar seus analistas e técnicos a atuarem como fiscais. Como não há um cargo específico de fiscal, a adoção de estímulos ao exercício dessa atividade é ainda mais relevante. Para a maioria dos fiscais que responderam o questionário (87% das respostas), os atuais benefícios e incentivos não são suficientes para motivar os servidores da autarquia a atuarem como fiscais ambientais na Amazônia Legal. A presença de incentivos e benefícios adequados pode atrair e estimular a participação de servidores da autarquia para atuar na fiscalização, além de valorizar e reconhecer os serviços prestados por esses profissionais.

333. Por fim, cumpre citar o documento chamado 'Plano de Ações Imediatas do Conselho Nacional da Amazônia Legal', que registra as ações imediatas definidas durante as duas primeiras reuniões do Conselho, a fim de assegurar a definição dos resultados esperados e estabelecer

calendário para sua execução, com a definição de responsáveis. O anexo único deste documento contém matriz de acompanhamento das ações imediatas do CNAL, cuja ação 11 é 'fortalecimento dos órgãos de combate aos ilícitos ambientais', entre eles, o Ibama. Consta como próximo passo para o alcance desta ação a elaboração de projeto de reestruturação do Ibama e ICMBio pelo MMA, a ser entregue em dezembro de 2020 (peça 105, p. 7).

334. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao MMA e ao CNAL que, conjuntamente, identifiquem e implementem medidas para o aumento da capacidade de fiscalização ambiental do Ibama, tendo em vista a acentuada redução de quadros que aquela autarquia vem sofrendo nos últimos anos, o que pode prejudicar o cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental.

335. Espera-se que com a implementação da proposta haja melhoria da eficiência da fiscalização ambiental do Ibama pelo suprimento de recursos humanos, em consonância com a sua estrutura física e a sua capilaridade territorial, com aumento do esforço de fiscalização e criando maior estímulo aos analistas e técnicos do Ibama a atuarem como fiscais. Com isso, espera-se contribuir para o cumprimento da atribuição institucional do Ibama de exercer o poder de polícia ambiental e de executar a fiscalização ambiental nas áreas federais e naquelas ações definidas pela Lei Complementar 140/2011.

5.2 Ausência de estratégia de comunicação social por parte do Ibama para promover a dissuasão da prática de ilícitos ambientais e para divulgar a imagem positiva da fiscalização ambiental.

336. A comunicação social é um elemento estratégico que a fiscalização ambiental deve utilizar para influenciar mudança de comportamento social e prevenir a prática de ilícitos ambientais. Entretanto, o Ibama não possui uma estratégia de comunicação social para aumentar a percepção da sociedade quanto à atuação da fiscalização ambiental, com vistas a promover a prevenção e dissuasão da prática de delitos contra o meio ambiente e a divulgar a imagem positiva da instituição, conforme previsto na Portaria Ibama 24/2016, art. 7º, inciso XVIII, que aprovou o Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental do Ibama. Ao não empregar estratégias de comunicação social, o Ibama acaba reduzindo o efeito dissuasório da fiscalização ambiental e a percepção do público geral sobre a sua legitimidade e importância no combate aos ilícitos ambientais.

337. Um aspecto importante para a boa governança de órgãos e entidades públicos é a comunicação. Consta no Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, em seu art. 4º, inciso XI, que uma das diretrizes de governança pública é 'promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação'.

338. Segundo o Referencial Básico de Governança Pública do TCU, a 'divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização' contribui para garantir a 'transparência nas informações, especialmente nas de alta relevância, que impactem os negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos' (TCU, 2014a).

339. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, os responsáveis por uma política pública devem primar por aspectos como a transparência e comunicação e prestação sistemática de contas, de forma a possibilitar o escrutínio do desempenho dos diversos atores responsáveis pela sua implementação (TCU, 2014b). No componente de governança accountability, apontam-se as seguintes boas práticas:

Documentação, manutenção de registros e divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática; (...)

Divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados. [grifo nosso]

340. A importância da comunicação social para a fiscalização ambiental realizada pelo Ibama é expressamente reconhecida pela Portaria Ibama 24, de 16/8/2016, que aprovou o

Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental (RIF) da Autarquia. Em seu art. 7º, inciso XVIII, o RIF destaca a comunicação social como sendo uma das diretrizes da fiscalização ambiental:

‘Art. 7º São diretrizes gerais para a fiscalização ambiental:

(...)

XVIII - empregar estratégias de comunicação social para aumentar a percepção, por parte da sociedade, da atuação da fiscalização ambiental visando promover a dissuasão dos ilícitos ambientais e a imagem positiva do Ibama.’

341. A seção III da referida Portaria, artigos 146 a 149, trata especificamente da comunicação no âmbito da fiscalização ambiental, sendo que o art. 146 destaca a comunicação social como ‘elemento estratégico para a promoção da dissuasão e para a prevenção de ilícitos ambientais’. Os demais artigos da seção III tratam da comunicação social no âmbito de uma ação fiscalizatória.

342. A fiscalização ambiental emprega a dissuasão como a principal forma de promover a mudança de comportamento de potenciais infratores e prevenir a prática de ilícitos ambientais (RIF, art. 5º). Um dos princípios que norteia a busca em ‘maximizar a capacidade dissuasiva e obter maior efetividade na fiscalização ambiental’ é o da percepção das punições (RIF, art. 6º). A ideia por trás desse princípio é que por meio da publicidade das operações e ações da fiscalização, há um aumento na expectativa do infrator de sofrer sanção quando do cometimento do ilícito ambiental, o que, consequentemente, causa a desejada dissuasão não só ao infrator como ainda a outros (Schmitt & Scardua, 2015).

343. As ações de comunicação do Ibama divulgando as operações de fiscalização e seus resultados podem ter um importante papel para potencializar a dissuasão da prática de ilícitos ambientais. Para a grande maioria dos fiscais que responderam ao questionário aplicado pelo TCU (85% dos respondentes), a realização de ações de comunicação social por parte do Ibama é muito relevante para o aumento do poder dissuasório.

344. Apesar da importância da comunicação social para a fiscalização ambiental, tanto para promover a accountability e transparência das atividades realizadas e dos seus resultados, como para aumentar o seu efeito dissuasório, o Ibama não possui uma estratégia de comunicação relacionada à fiscalização ambiental. Por meio da Informação Técnica 3/2020-CGFIS/DIPRO (peça 194, p. 2), de 9/3/2020, a autarquia informa que, além da previsão no RIF, ‘não há documento formal que consolide a estratégia de comunicação da fiscalização ambiental’. Cita que o Ibama publicou a Portaria 560/2020, em 5/3/2020, que estabelece procedimentos relacionados à comunicação social da instituição.

345. A Portaria Ibama 560/2020 não trata de aspectos que possam contribuir para o aumento do efeito dissuasório da fiscalização ambiental. Ao analisar o conteúdo desse normativo, verifica-se que, basicamente, ele estabelece que as ações e atividades de comunicação social do Ibama ficam centralizadas na sua Assessoria de Comunicação Social (Ascom). Segundo o artigo 11 da referida Portaria, cabe à Ascom a definição de estratégias de comunicação.

346. A Ascom é uma unidade vinculada ao Gabinete do Presidente do Ibama (Decreto 8.973/2017, Anexo II), a qual compete (Portaria Ibama 4.396/2019, art. 20):

I – planejar, coordenar e supervisionar as atividades de comunicação social;

II – assessorar as unidades organizacionais no desenvolvimento de estratégias de comunicação;

(...)

V - divulgar informações sobre atividades e serviços do Ibama;

(...)

X - fortalecer a imagem da instituição;

(...)

347. Ao ser questionada sobre a existência de estratégias, diretrizes e orientações de comunicação social expedidas pelo Ibama, além daquelas que constam na Portaria Ibama 560/2020,

a Ascom elencou os normativos da autarquia que tratam do assunto (peça 195, p. 2-3). O Quadro 5 lista os normativos elencados pela Ascom, incluindo a Portaria Ibama 560/2020: (...)

348. Com exceção da Portaria 24, de 16 de agosto de 2016 (RIF), nenhum dos demais normativos listados pela Ascom contém qualquer diretriz e/ou orientação direcionada a promover a divulgação sistemática de ações de fiscalização do Ibama.

349. A necessidade de uma estratégia de comunicação social para fiscalização ambiental foi apontada duas vezes, em 2019, pelo então Coordenador-Geral de Fiscalização junto ao Diretor da Dipro à época. A primeira ocorreu em 26/8/2019, quando foi encaminhado o Ofício 80/2019/CGFIS/DIPRO (peça 196), em que a CGFIS citou a criação da estratégia de comunicação como uma das prioridades para o fortalecimento da fiscalização. A segunda ocorreu em 24/10/2019, quando a CGFIS encaminhou o Despacho 6265938/2019-CGFIS/DIPRO (peça 197) ao Diretor da Dipro, no qual reiterou a importância da elaboração da estratégia de comunicação social para a fiscalização e se colocou à disposição para a elaboração de tal estratégia em conjunto com a Ascom. Adicionalmente, a CGFIS solicitou junto ao Diretor da Dipro uma maior divulgação por parte do Ibama das ações de fiscalização, o que não estava ocorrendo. Destacou no despacho que:

‘Das 18 notícias veiculadas no site da instituição (www.ibama.gov.br) nos últimos 3 meses, 14 se referem a atividades finalísticas da Dipro. Nesse mesmo período, foram deflagradas no país 204 ações/operações de fiscalização ambiental e outras tantas nas áreas de combate e prevenção a incêndios florestais e emergências ambientais, que poderiam ter sido divulgadas.’

350. Por fim, o referido despacho listou várias notícias publicadas pela imprensa que denegriam a imagem da fiscalização, que não tiveram comentários e resposta por parte do Ibama. Destacou que a falta de divulgação dos trabalhos e os ataques sofridos na mídia desmotivam os fiscais.

351. Nesse sentido, cumpre destacar que o Planejamento Estratégico Integrado do MMA e de suas entidades vinculadas 2020-2023 (Portaria Conjunta 266, de 17 de junho de 2020), em seu Capítulo II, Objetivo 17, estabelece o objetivo de ‘aprimorar os canais de comunicação com o cidadão, buscando maior agilidade, publicidade e transparência, fortalecendo a imagem institucional’. A insuficiência, por parte do Ibama, de divulgação dos trabalhos da fiscalização e de se manifestar tempestivamente sobre os ataques sofridos na mídia vai de encontro ao objetivo proposto no Planejamento Estratégico Integrado.

352. A fim de verificar as ações e medidas adotadas pelo Ibama em resposta à solicitação da CGFIS de criação de estratégia de comunicação social para a fiscalização ambiental, foram solicitadas informações junto ao Ibama. As respostas encaminhadas pela Dipro e pela Ascom (peças 198, p. 4 e 195, p. 2-3 respectivamente) não fazem menção sobre a existência de qualquer providência adotada pela autarquia visando a elaboração de uma estratégia de comunicação social para a fiscalização.

353. Em relação às iniciativas de comunicação que vêm sendo adotadas pelo Ibama com o objetivo de divulgar as ações de fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia Legal, a Ascom informa, por meio do Despacho 8302126/2020-ASCOM/GABIN, de 2/9/2020 (peça 195, p. 2), que as iniciativas adotadas pela Assessoria são:

- a) publicações no site, na intranet, no Instagram e no Flickr do Ibama;
- b) atendimentos a demandas da imprensa;
- c) participação em operações contra o desmatamento para produção de conteúdo/imagens e acompanhamento de imprensa;
- d) participação em cursos de formação de agentes ambientais federais com o objetivo de instruir sobre procedimentos relacionados à comunicação; e
- e) reformulação do site do Ibama para dar destaque aos principais temas e facilitar consultas sobre informações do Instituto.

354. Por sua vez, a Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental (Nota Técnica 3/2020-CGFIS/DIPRO – peça 194) informa que a sistemática de comunicação dos resultados da fiscalização

ambiental adotada nos últimos anos consiste, de forma geral, em repassar à Ascom os resultados e demais informações sobre ações e operações de fiscalização, incluindo as ações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia. A Ascom, então, minuta o release e encaminha para validação da CGFIS e da Dipro, para posterior publicação no site institucional. Tal sistemática é realizada de maneira informal, não estando formalizada institucionalmente em um normativo ou documento oficial da autarquia.

355. A informalidade do processo faz com a divulgação de informações sobre as ações de fiscalização dependa inteiramente da iniciativa de gestores da autarquia. Ou seja, é preciso que a CGFIS/Dipro tome a iniciativa de encaminhar informações das operações de fiscalização para a Ascom, e que esta publique os resultados das operações no site institucional. A ausência de uma estratégia de comunicação social relacionada à fiscalização ambiental formalmente instituída, com diretrizes e objetivos definidos, fragiliza a constituição de uma sistemática da divulgação continuada dos resultados das operações de fiscalização, com o alinhamento da atuação dos atores envolvidos (Dipro e Ascom), ficando suscetível à descontinuidade quando da mudança de gestores que participam do processo.

356. Por exemplo, no caso específico da Ascom, a partir de 2019 a ocupação do cargo de chefe da Assessoria de Comunicação Social da autarquia sofreu alteração quatro vezes, além de períodos em que o cargo ficou vago, conforme consta no Quadro 6. A rotatividade de titulares e os períodos de vacância podem impactar a continuidade dos serviços prestados por essa unidade na comunicação das ações e operações da fiscalização. A ausência de uma estratégia pode fazer com que a cada alteração de chefia uma nova dinâmica de trabalho precise ser instituída entre os gestores da Dipro e Ascom. (...)

357. A fim de subsidiar a análise das ações de divulgação das ações de fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia Legal pelo Ibama nos últimos anos, foi realizado levantamento pela equipe de auditoria da quantidade de notícias sobre operações de fiscalização com essa temática publicadas no site do Ibama no período de 2016 a 2020 (ver Apêndice C). Para complementar e corroborar o levantamento realizado, foi solicitada a mesma informação junto ao Ibama, ou seja, a quantidade de notícias veiculadas no site e nas redes sociais da instituição sobre ações de fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia Legal entre 2016 e 2020. Ao analisar os dados encaminhados pela Ascom do Ibama (Despacho 8302126/2020-ASCOM/GABIN – peça 195, p. 1; Arquivo 8301829 – peça 200) identificaram-se várias notícias listadas que não estavam relacionadas à fiscalização do desmatamento na Amazônia Legal. Assim, foi realizado um filtro dos dados encaminhados pelo Ibama (ver Apêndice C). O resultado do levantamento realizado pela equipe de auditoria, comparado com os dados encaminhados pela Ascom (após o filtro), constam da Tabela 10. (...)

358. Os dados apresentados na Tabela 10 corroboram a reclamação da CGFIS no Despacho 6265938/2019-CGFIS/DIPRO, evidenciando que houve uma redução significativa no número de notícias no site do Ibama relacionadas às operações de fiscalização de combate ao desmatamento na Amazônia Legal entre 2018 e 2019.

359. Para a grande maioria dos fiscais que responderam ao questionário aplicado pelo TCU (87% dos respondentes) as ações de comunicação social do Ibama atualmente não são suficientes para informar à sociedade sobre a atuação da fiscalização da instituição no combate ao desmatamento na Amazônia Legal.

360. Comparando a quantidade de notícias sobre operações de fiscalização de combate ao desmatamento na Amazônia Legal publicadas no site do Ibama no período de 2016 a 2020, com as taxas de desmatamento na Amazônia Legal no mesmo período, observa-se que mesmo com o desmatamento na região aumentando em 2019, o número de notícias publicadas no site da autarquia naquele ano reduziu significativamente. (...)

361. Tal redução em 2019 demonstra uma baixa divulgação de notícias no site do Ibama sobre as operações de fiscalização de combate ao desmatamento na Amazônia Legal como um

elemento estratégico para aumentar a dissuasão de potenciais desmatadores ilegais na região. Sem uma estratégia para orientar e direcionar ações sistemáticas de comunicação social da fiscalização ambiental, as ações efetivamente realizadas pela autarquia nessa área acabam ocorrendo de forma pulverizada, dispersa e descontinuada.

362. Destaca-se que publicação no site é apenas uma das possíveis iniciativas de comunicação social a serem adotadas pelo Ibama com o objetivo de divulgar as ações de fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia Legal e aumentar seu poder dissuasório, havendo outras ações que podem ser adotadas pela autarquia, como, por exemplo, a oferta de notícias sobre resultados de operações junto à mídia.

363. Uma situação tratada neste relatório que pode impactar negativamente as ações de comunicação social do Ibama são as mensagens de desqualificação da fiscalização por parte do próprio governo federal, conforme discutido na Seção 4.1 – Mensagens de Autoridades. Manifestações públicas realizadas por autoridades do Poder Executivo Federal deslegitimando a atividade podem fazer com que haja ruído nas ações de comunicação social, reduzindo o efeito de dissuasão da fiscalização e a percepção de punição por parte do infrator. O ideal é que haja um alinhamento entre as mensagens proferidas por essas autoridades e as ações de comunicação social realizadas pelo Ibama pertinentes à fiscalização.

364. A omissão por parte do Ibama em elaborar e implementar uma estratégia de comunicação social para a fiscalização ambiental faz com que não haja uma divulgação periódica das ações e resultados das operações de fiscalização à sociedade. Esta situação pode resultar em um baixo nível de conhecimento pelo público geral sobre a importância da atuação da autarquia no combate aos ilícitos ambientais, ocasionando a redução do poder dissuasório da fiscalização ambiental e o aumento da sensação de impunidade por parte do infrator.

365. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ibama que desenvolva estratégia de comunicação social para aumentar a percepção da sociedade quanto à atuação da fiscalização ambiental visando promover a dissuasão da prática de ilícitos ambientais e a imagem positiva da instituição, conforme previsto na Portaria Ibama 24, de 16/8/2016, art. 7º, inciso XVIII, contendo, dentre outros elementos, diretrizes e orientações para: i) assegurar a divulgação periódica à sociedade de informações sobre operações de fiscalização e seus resultados, e ii) manifestação e resposta por parte da instituição em situações que comprometam a sua imagem e a da fiscalização ambiental.

366. Espera-se que com a adoção dessa proposta ocorra o aumento gradativo do conhecimento do público em geral quanto à importância e benefícios das ações de fiscalização ambiental, com a mitigação do risco de enfraquecimento da imagem do Ibama a partir de uma melhor compreensão geral acerca da sua importância, resultando na dissuasão de infratores e potenciais infratores de praticar ilícitos ambientais.

5.3 Deficiências no processo de escolha e nomeação para cargos estratégicos para a fiscalização do Ibama

367. Constaram-se indícios de que algumas nomeações recentes para cargos em comissão do Ibama relacionados à atividade de fiscalização ambiental poderiam não estar atendendo aos requisitos estabelecidos no Decreto 9.727/2019, que dispõe sobre critérios para a ocupação de cargos da administração pública federal. Caso esses indícios (que estão sendo apurados em processo apartado - TC 035.318/2020-1) sejam confirmados, isso possibilitaria, em potencial, a ocupação de cargos por pessoas sem o perfil profissional adequado. Além disso, a partir de 2019, vários cargos em comissão do Ibama relevantes para a atividade de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal ficaram vagos por meses, o que pode enfraquecer a gestão das respectivas unidades e comprometer a continuidade e a execução regular das atividades de fiscalização ambiental na região.

368. O normativo que dispõe sobre as nomeações para a ocupação de cargos em comissão e funções comissionadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

é o Decreto 9.727/2019, que estabelece os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação desses cargos.

369. O Decreto 9.727/2019 regulamentou o art. 5º da Lei 13.346/2016. Esta lei trata sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), sendo que seu art. 5º dispõe: ‘Ato do Poder Executivo federal definirá os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para a ocupação das FCPE e dos cargos em comissão do Grupo-DAS’.

370. Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), o estabelecimento de regras e requisitos pelo Decreto 9.727/2019 ‘representa avanço no fortalecimento da meritocracia no Poder Executivo federal, em consonância com o princípio constitucional da impessoalidade, o qual deve nortear a administração pública e os agentes públicos na prestação de serviços ao administrado’ (CGU, 2020).

371. Consta também na Lei 13.346/2016, em seu art. 7º, que o disposto na lei ‘não afasta a aplicação de normas mais restritivas, inclusive aquelas constantes de atos internos dos órgãos e das entidades, referentes à nomeação de servidores para o exercício de cargos em comissão do Grupo-DAS e das FCPE’.

372. Nesse sentido, em relação à nomeação de cargos em comissão no Ibama, o Decreto 8.973/2017, que aprova a estrutura regimental da autarquia, em seu Anexo I, art. 5º, § único, estabelece que:

‘Art. 5º As nomeações para os cargos em comissão e para as funções comissionadas integrantes da estrutura regimental do IBAMA serão efetuadas em conformidade com a lei.

Parágrafo único. Os cargos em comissão serão providos, preferencialmente, por servidores públicos dos quadros de pessoal dos órgãos integrantes do Sisnama. [grifo nosso]’

373. Este mesmo comando normativo do Decreto 8.973/2017 é repetido na Portaria Ibama 4.396/2019 (Regimento Interno do Ibama), em seu Anexo I, art. 5º, o que mostra a relevância para a autarquia de que os cargos em comissão sejam providos, preferencialmente, por servidores públicos de órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

374. O Sisnama foi criado pela Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), sendo formado por ‘órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental’ (art. 6º). Assim, há normativo interno do Ibama para que o provimento de cargos em comissão da autarquia seja, preferencialmente, por servidores públicos de órgãos e entidades que atuam na área ambiental.

375. Adicionalmente, a Portaria Ibama 24/2016, que trata do Regulamento Interno da Fiscalização (RIF), estabelece comando mais restritivo para designação de pessoal que atua em atividades de inteligência da fiscalização ambiental. Em seu art. 77 estabelece que as ‘atividades de inteligência serão desenvolvidas por servidores de carreira do Ibama selecionados, capacitados e designados pela Dipro’.

376. Ao ser questionado sobre a existência de outros critérios para nomeações para cargos em comissão e funções comissionadas na autarquia, além daqueles estabelecido no Decreto 9.727/2019, o Ibama não citou esses normativos internos, afirmando que não havia outros critérios (Ofício 716/2020-GABIN, de 12/8/2020 – peça 201, p. 4). Tal informação não condiz à realidade normativa da instituição, visto o que está disposto no Decreto 8.973/2017, Anexo I, art. 5º, § único; no Regimento Interno (RI) do Ibama, art. 5º, § único; e no RIF, art. 77, descritos anteriormente.

377. A fim de averiguar se as nomeações para os cargos e funções em comissão do Ibama afetos à fiscalização ambiental atendiam aos critérios e ao perfil profissional estabelecidos no Decreto 9.727/2019, bem como às orientações dos normativos internos da autarquia, procedeu-se, então, a análise das nomeações ocorridas após a edição do Decreto, em 15 de março de 2019. Para

tanto, foi solicitado ao Ibama informações sobre o atendimento aos requisitos previstos no Decreto para os seguintes cargos e funções comissionadas relacionados à fiscalização:

- a) Diretor(a) da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro);
- b) Coordenador(a)-Geral da Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental (CGFIS);
- c) Coordenador(a) da Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização (Conof);
- d) Coordenador(a) da Coordenação de Operações de Fiscalização (Cofis);
- e) Coordenador(a) da Coordenação de Inteligência de Fiscalização (Coinf);
- f) Superintendentes das Superintendências Estaduais (Supes) dos estados que compõem a Amazônia Legal;
- g) Chefes da Divisão Técnica Ambiental (Ditec) das Supes dos estados que compõem a Amazônia Legal.

378. Verificou-se, com base nas respostas do Ibama (peça 201, p. 7-8, e peça 202, p. 5-17), a existência de indícios de que as nomeações para diversos cargos, realizadas após a edição do Decreto 9.727/2019, não teriam cumprido os requisitos previstos no normativo. Considerando ser essa uma questão eminentemente de legalidade, decidiu-se tratá-la no âmbito de uma representação (TC 035.318/2020-1). Ressalte-se que eventuais encaminhamentos relacionados a esse aspecto específico serão apresentados no mencionado processo.

379. Já em relação à orientação prevista no Decreto 8.973/2017, Anexo I, art. 5º, § único e na Portaria Ibama 4.396/2019, art. 5º, § único, verificou-se que, com exceção dos cargos de Coordenador da Cofis e dos Chefes da Ditec, todos os demais cargos analisados eram ocupados, à época das respostas encaminhadas pelo Ibama (agosto/setembro de 2020), por profissionais que não eram servidores públicos provenientes de órgão ou entidade da área ambiental. O não atendimento da orientação prevista nos dois normativos do Ibama, em si, não é uma ilegalidade propriamente dita, mas representa o não-cumprimento de uma diretriz proposta pela própria autarquia para provimento de cargos em comissão, dentro do recorte realizado em função do objeto desta auditoria.

380. Segundo a maior parte dos fiscais que responderam o questionário do TCU (cerca de 93% dos respondentes), para que a atividade de fiscalização ao combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal seja realizada de forma adequada é importante que a ocupação de cargos de chefia relacionados às atividades de fiscalização seja feita por pessoas com perfil profissional ou formação acadêmica compatível.

381. Outra fragilidade identificada no processo de ocupação de cargos de chefia da fiscalização do Ibama foi a vacância em cargos estratégicos, por longo período de tempo, sem a indicação tempestiva de pessoas habilitadas para ocupá-los, na forma do Decreto 9.727/2019. Por esse motivo, o Ministério Público Federal (MPF), em 4/9/2019, por meio da Recomendação 6/2019 – 4ª CCR, recomendou que o Ibama efetuasse ‘a nomeação dos cargos ainda vagos de superintendência e direção, sempre com a estrita observância de critérios técnicos que comprovem a aptidão profissional dos escolhidos’.

382. De acordo com o MPF, em 2019, houve a exoneração de 21 dos 27 superintendentes do Ibama, sem nomeação de novos superintendentes por meses (PR-DF-Manifestação – 000016801/2020 – peça 203, p. 78-79). Cabe destacar que os superintendentes têm um papel importante no planejamento, no direcionamento, na coordenação, na operacionalização e na execução das ações finalísticas da autarquia no âmbito dos Estados, inclusive no que tange à atuação da superintendência em supervisionar a execução e executar, quando for o caso, as ações federais relativas ao exercício do poder de polícia ambiental e à fiscalização (arts. 124, inciso I, e 149 do RI do Ibama).

383. Em relação às superintendências do Ibama localizadas na Amazônia Legal, o Quadro 7 identifica a ocorrência e os períodos em que o cargo de superintendente destas Supes ficou vago por mais de um mês, entre janeiro de 2016 a março de 2020. Observa-se que todos os superintendentes foram exonerados em fevereiro de 2019, levando de 3,5 meses a 13 meses para que houvesse a

nomeação de um novo, sendo que a Supes do Amapá ficou por mais de um ano com o cargo de superintendente vago. (...)

384. A vacância dos cargos de superintendente por longos períodos pode enfraquecer e comprometer a execução regular das atividades de fiscalização da autarquia, inclusive àquelas voltadas ao combate do desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Segundo o art. 8º da Portaria Ibama 60/2020, que aprovou o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa 2020), cabe às superintendências da Amazônia coordenar, localmente, as ações de combate ao desmatamento e gerenciar as equipes deslocadas de outras unidades, em consonância com as diretrizes da Dipro e em complemento às ações coordenadas pela CGFIS. A ausência de um superintendente pode não chegar a afetar a prestação de serviços básicos pela Supes, mas pode impactar na gestão e condução das atividades finalísticas por parte da unidade regional.

385. Além dos superintendentes, alguns cargos em comissão diretamente relacionados à fiscalização ambiental do Ibama também ficaram vagos por mais de um mês, conforme apresentado no Quadro 7. Destaca-se o caso do chefe da Divisão Técnica Ambiental (Ditec) da Supes de Rondônia, cujo cargo estava vago desde o final de janeiro de 2019, como informou o Ibama por meio do Despacho 8441697/2020-CGGP/DIPLAN, de 25/9/2020 (peça 205, p. 5). Considerando que cabe ao chefe da Ditec coordenar e avaliar a execução das atividades finalísticas da autarquia (art. 151 do RI do Ibama), a vacância prolongada desses cargos também pode afetar a regular execução das ações de fiscalização, inclusive àquelas de combate ao desmatamento ilegal na região. (...)

386. A demora do Presidente do Ibama e do Ministro do MMA em promover a adequada ocupação dos cargos que ficaram vagos decorrentes de exoneração de ocupantes anteriores vai de encontro ao princípio constitucional da eficiência da administração pública (art. 37 da CF/88) e pode comprometer a continuidade dos serviços prestados pelo Ibama. De acordo com Nogueira (2006), a descontinuidade administrativa, com potencial interrupção de atividades, iniciativas, projetos e mudanças de prioridades, pode resultar em desperdício de recursos públicos, além da perda de memória institucional. A existência de cargos estratégicos vagos por longo período pode gerar o enfraquecimento da gestão das unidades do Ibama e o comprometimento da execução regular das atividades finalísticas da autarquia, incluindo ações relativas à fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal.

387. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao MMA e ao Ibama que atuem com a devida celeridade em seus processos de nomeação para cargos em comissão, de forma a evitar vacâncias prolongadas em funções estratégicas para as atividades da autarquia.

388. Espera-se que com a adoção de tal proposta haja a alocação tempestiva de profissionais com perfis adequados ao desempenho das atividades e atribuições dos cargos em comissão afetos à fiscalização ambiental do Ibama, além da continuidade e melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos oferecidos pela autarquia na prevenção e no combate aos ilícitos ambientais.

389. Em relação aos indícios de ilegalidade em algumas nomeações, repisa-se que tal questão está sendo tratada de forma aprofundada no âmbito de representação (TC 035.318/2020-1). Assim, não serão propostas deliberações relacionadas a este assunto.

5.4 Fragilização da garantia do porte de arma de fogo pelos agentes ambientais federais

390. Detectou-se uma fragilização da garantia do porte de arma para os fiscais ambientais em razão da revogação de normas que garantiam esse direito de forma mais plena e da existência de medidas legislativas que objetivam excluir essa prerrogativa. Essa fragilização tem gerado desmotivação e maior sensação de insegurança aos fiscais ambientais, além de potencialmente diminuir a efetividade da fiscalização.

391. O ambiente de atuação da fiscalização envolve riscos à integridade física dos fiscais ambientais. A hostilidade é comum e, mais recentemente, há cada vez mais notícias que indicam o recrudescimento da violência e das ameaças sofridas pelos agentes ambientais federais do Ibama. Não há dúvida de que o exercício das atribuições desenvolvidas pelos agentes ambientais federais no

combate aos ilícitos ambientais compreende atividades que expõem os servidores públicos à violência física.

392. A fiscalização ambiental exercida pelo Ibama tem como objetivo prevenir a prática de infrações administrativas ambientais. A atividade consiste em um poder de polícia administrativa ambiental, conforme previsto no art. 2º da Lei Federal 7.735/1989, que criou o Ibama.

393. Ainda que a atividade de fiscalização ambiental não se caracterize como um poder de polícia judiciário, exercido pelas forças policiais, observa-se que tanto os delitos administrativos ambientais quanto os crimes ambientais ocorrem, em geral, de forma simultânea, e são cometidos pelos mesmos agentes.

394. O aumento da violência e das ameaças sofridas pelos fiscais é de conhecimento da autarquia. Por exemplo, as Informações Técnicas 3 e 5/2020-CGFIS/DIPRO e o Despacho 8700222/2020-COINF/CGFIS/DIPRO (peças 145, 146 e 147) registram a frequência de ataques à fiscalização nos últimos cinco anos: dois registros no ano de 2016, cinco em 2017, dois em 2018, quinze em 2019 e vinte em 2020 (informação atualizada até 6/11/2020).

395. A Coordenação-Geral de Fiscalização do Ibama, por meio do Ofício 95/2019-CGFIS/DIPRO (processo 02001.029842/2019-87), apresentou relato à Diretoria de Proteção Ambiental sobre o acirramento dos ânimos com as ações e operações de combate às infrações e crimes ambientais realizadas tanto pelo Ibama, quanto pelo ICMBio, Polícia Federal e Exército Brasileiro nos estados de Rondônia, Mato Grosso, Amazonas, Pará e Roraima, especialmente no que se refere às atividades de combate ao garimpo ilegal (peça 148 - sigilosa).

396. O recrudescimento da violência também foi percebido pela maioria dos fiscais do Ibama que responderam ao questionário. 75% dos respondentes (de um total de 227 respostas) informaram que já sofreram ou presenciaram ameaças ou ataques em decorrência da atividade de fiscalização para combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Além disso, para 67%, 2020 tem sido o ano mais crítico no que se refere à gravidade de ameaças ou ataques à fiscalização, enquanto 2019 foi o segundo ano mais crítico para 68% das respostas.

397. Dessa forma, para garantia não só do poder dissuasório da fiscalização ambiental, mas sobretudo da segurança dos servidores públicos que atuam como agentes federais ambientais, constata-se a necessidade do porte de arma de fogo aos agentes ambientais federais.

398. O direito ao porte de armas de fogo aos servidores do Ibama e do ICMBio existe e era garantido, até um dado momento, por três diplomas legais:

a) Lei 4771/1965, antigo Código Florestal: 'Art. 24. Os funcionários florestais, no exercício de suas funções, são equiparados aos agentes de segurança pública, sendo-lhes assegurado o porte de armas';

b) Decreto-Lei 221/1967, Código de Pesca:

'Art. 53. A fiscalização da pesca será exercida por funcionários, devidamente credenciados, os quais, no exercício dessa função, são equiparados aos agentes de segurança pública.'

Parágrafo único. A esses servidores é facultado porte de armas de defesa, que lhes será fornecido pela Polícia mediante solicitação da SUDEPE, ou órgão com delegação de poderes, nos Estados.

c) Lei 5197/1967, Código de Fauna: 'Art. 26. Todos os funcionários, no exercício da fiscalização da caça, são equiparados aos agentes de segurança pública, sendo-lhes assegurado o porte de armas.'

399. No entanto, a Lei 4.771/1965 e o Decreto-Lei 221/1967 foram expressamente revogados, respectivamente, pela Lei 12.651, de 25/5/2012 (novo Código Florestal), e pela Lei 11.959, de 29/6/2009 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca).

400. Dessa forma, o porte de armas de fogo aos agentes de fiscalização ambiental, que até a edição do Código Florestal de 2012 eram expressamente equiparados a agentes de segurança pública, está assegurado apenas pela Lei 5.197/1967, considerando que o caput do art. 6º da Lei

10.826, de 22/12/2003 (Estatuto do Desarmamento) previu exceção à proibição do porte de arma de fogo aos casos previstos em legislação própria.

401. Observa-se que o mesmo dispositivo da Lei 10.826/2003 previu autorização de porte de arma de fogo para diversas categorias funcionais, a exemplo de integrantes de órgãos de segurança pública, referidos nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e integrantes das carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

402. Percebe-se que ao passo que aumentam os riscos e a violência no contexto de fiscalização de delitos ambientais há o enfraquecimento da segurança jurídica para o porte de armas de fogo por fiscais ambientais.

403. No âmbito administrativo, a equipe de auditoria tomou conhecimento de dois processos em curso no Ibama cujos objetivos são de buscar soluções para proporcionar maior segurança jurídica para o porte de armas dos fiscais. No mais antigo, SEI 02001.003072/2015-19, foi proposta a edição de medida provisória para alterar a Lei 10.410/2002, com a finalidade de sanar dificuldades para o pleno desempenho das atividades de fiscalização para os fiscais. Nesse processo são tratadas, além do direito ao porte de arma de fogo, questões relativas a jornada de trabalho, gratificação por atividade de risco (GAR), assistência médica, seguro de vida e de acidentes. O processo está praticamente sem tramitações relevantes desde o segundo semestre de 2017. Desde então, foram emitidos, tão-somente, despachos de expediente sem juízo de mérito. A última movimentação do processo foi a demanda, em 17/6/2020, da Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização (Conof) à CGFIS para que fosse dado prosseguimento ao processo, uma vez que a proposta de alteração da Lei da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, a Lei 10.410/2002, sequer havia sido objeto de tratativas por parte da instituição junto ao MMA e demais instâncias.

404. O segundo processo administrativo identificado, SEI 02001.033047/2018-11, tem objetivo bastante semelhante ao primeiro. Nele, também foi proposta a edição de Medida Provisória alterando a Lei 10.410/2002, para instituir o porte de armas e a equiparação dos integrantes da carreira de Especialista em Meio Ambiente designados para as atividades de fiscalização ambiental do Governo Federal aos agentes de segurança pública. O Parecer 1/2018/CGFIS/DIPRO, de 19/11/2018 (peça 206, p. 1-78), constante no referido processo, fundamenta, de forma detalhada, a necessidade da medida.

405. A demanda foi encaminhada ao MMA em 7/12/2018 (Ofício 1040/2018/GABIN-IBAMA peça 206, p. 139-141), que passou a tratá-la no processo 02000.020608/2018-13, autuado pelo ministério. Em um dos documentos acostados a este processo, Nota 00668/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, de 10/12/2018, há transcrição de diversos excertos de pareceres jurídicos emanados de órgãos da AGU posicionando-se pela legitimidade e legalidade do porte de arma de fogo por fiscais do Ibama e do ICMBio. Por outro lado, esses pareceres sugerem a proposição de ato normativo que conceda maior clareza e segurança jurídica à questão, como, por exemplo, um projeto de lei que estenda aos fiscais ambientais a prerrogativa de porte de arma de fogo prevista no art. 6º da Lei 10.826/2003 (peça 206, p. 147-151). A referida Nota 00668/2018 sugeriu, ao final, sem se opor à juridicidade do pleito, que fossem colhidas as manifestações técnicas do Ministério do Meio Ambiente, do então Ministério da Segurança Pública, bem como do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

406. Decidiu-se encaminhar o processo à manifestação do MMA e do ICMBio, deixando-se para um momento posterior a manifestação do então Ministério da Segurança Pública. O ICMBio apresentou manifestação favorável à proposta de Medida Provisória apresentada pelo Ibama (peça 207, p. 165). No entanto, com a mudança ministerial em 2019, a AGU sugeriu, por intermédio da Cota 00001/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU (peça 207, p. 169), a devolução dos autos ao MMA para nova avaliação técnica. O referido expediente da AGU foi assinado em 2/1/2019 e não há, no processo, manifestações adicionais desde então.

407. Voltando ao andamento do processo 02001.033047/2018-11, no âmbito do Ibama, a falta de solução do problema apresentado desde o encaminhamento ao MMA, no final de 2018, levou o então Coordenador-Geral de Fiscalização a solicitar à Diretoria de Proteção Ambiental da autarquia, em 28/2/2020 (Despacho 7082419/2020-CGFIS/DIPRO, peça 206, p. 158-159), providências junto ao Gabinete do Ministro do Meio Ambiente para a continuidade da proposta de medida provisória. Dada a ausência de resposta, a solicitação foi reiterada, em 12/6/2020, pelo então titular da CGFIS (Despacho 7758314/2020-CGFIS/DIPRO, peça 206 p. 160). Atualmente, a demanda aguarda o posicionamento da Divisão de Assuntos Parlamentares do Ibama, após encaminhamento feito pela chefia de Gabinete da Presidência da autarquia (última movimentação em 21/10/2020).

408. Observa-se, a priori, uma morosidade no andamento das demandas objeto dos dois processos administrativos mencionados, tanto por parte do Ibama quanto por parte do Ministério do Meio Ambiente. Apesar de os motivos para a demora nas decisões e no andamento dos processos não ter sido objeto de procedimentos de auditoria, o fato é digno de registro e deve ser objeto de atenção por parte dos dois órgãos, ainda mais considerando que a discussão sobre a segurança jurídica do porte de arma dos fiscais ambientais se iniciou há aproximadamente dez anos, em 2009, com a revogação do Decreto-Lei 221/1967 (Código de Pesca) e, sobretudo, em 2012, com a edição do novo Código Florestal. Nunca é demais ressaltar que a solução da controvérsia sobre o porte de armas é de extrema importância tanto para a efetividade da fiscalização quanto para a segurança dos agentes ambientais, revestindo-se de caráter essencial para a realização das atividades de fiscalização.

409. Externamente aos órgãos ambientais, mas especificamente no que se refere às medidas originadas no Poder Legislativo federal, o cenário é preocupante, ante a existência de projetos de lei voltados a retirar a prerrogativa do porte de armas:

a) Projeto de Lei 333/2020, em andamento no Senado Federal, que busca revogar o art. 26 da Lei 5197/1967. A matéria está com a relatoria desde 2/3/2020;

b) Projeto de Lei 3.713/2019, também do Senado Federal, que propõe alteração do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003). Foi apresentado um substitutivo ao projeto que, ao revogar a lei atual, pode deixar os fiscais ambientais sem porte de arma em decorrência de não prever a possibilidade de porte de arma de fogo para casos previstos em legislação específica. A matéria está pronta para ser pautada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), estando neste estágio desde 3/12/2019;

c) Projeto de Lei 6.268/2016, em tramitação na Câmara dos Deputados, que institui a Política Nacional de Fauna, mas prevê a revogação da Lei 5.197/1967 sem que haja previsão de porte de armas para os fiscais ambientais. A matéria está pronta para pauta na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); a última tramitação ocorreu em 21/3/2019.

410. No sentido oposto aos projetos citados, ou seja, favoravelmente à regulação do direito ao porte de arma de fogo aos agentes federais ambientais, foi identificado o substitutivo do Projeto de Lei 3.722/2012, em tramitação na Câmara dos Deputados, que prevê a garantia do porte de armas de fogo a agentes de fiscalização dos órgãos e autarquias federais, estaduais e distritais que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) (art. 42, VIII). O PL 3.722/2012 está, atualmente, na situação 'Pronta para Pauta no Plenário'.

411. Questionado a respeito do acompanhamento das propostas legislativas, o Ministério do Meio Ambiente informou, por meio do Ofício 7494/2020/MMA (peça 208), que os projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo têm suas tramitações acompanhadas pela Assessoria Parlamentar, respeitando o artigo 2º da Constituição Federal, no que diz respeito à independência dos Poderes. Também comunicou que o Poder Executivo enviou à Câmara dos Deputados, em 11 de dezembro de 2019, a Exposição de Motivos Conjunta dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Secretaria-Geral da Presidência da República, EMI 000225/2019 MJSP SG-PR, pela qual propõe projeto de lei visando alterar a Lei 10.826/2003, registrado sob o PL 6.438/2019, estando prevista a inclusão dos agentes de fiscalização ambiental no rol de profissionais com direito ao porte de armas de fogo.

412. A relevância do direito ao porte de arma de fogo pelos servidores do Ibama encarregados da fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal foi um dos temas objeto do questionário enviado a especialistas e do questionário encaminhado aos gestores e fiscais do Ibama.

413. Para os especialistas ouvidos, considerou-se que a relevância do porte de armas é grande, sobretudo para se garantir a segurança dos fiscais e o enfrentamento dos infratores, até mesmo porque o apoio de forças de segurança nem sempre é possível nas fiscalizações ambientais.

414. Já para os fiscais e gestores, mais de 92% dos ouvidos manifestaram concordância sobre a importância do porte de arma de fogo pelos fiscais ambientais para tornar mais efetiva a atividade de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, em especial, conforme os comentários à questão, em face da segurança do servidor encarregado da fiscalização. Cabe o registro de diversos comentários sobre a importância do treinamento para o uso das armas de fogo e manifestando preocupação com a regulamentação do porte de armas de fogo.

415. A principal causa para a situação encontrada é a ausência de previsão no Estatuto do Desarmamento, Lei 10.826/2003, de dispositivo que autorize os agentes ambientais federais a portarem arma de fogo em todo o território nacional, a exemplo dos demais agentes listados nos incisos do art. 6º da referida norma.

416. Ainda que a solução para o problema seja fundamentalmente legislativa e transcender os limites de competência do Poder Executivo, mais especificamente dos órgãos ambientais, deve-se ressaltar que a busca para que a norma contemple o porte para os agentes ambientais demanda ações dos interessados, no caso, o Ibama, o MMA e até mesmo o ICMBio, com o devido registro de que este último não foi abrangido pelo escopo desta fiscalização.

417. Nesse sentido, nota-se que o andamento dos processos administrativos mencionados anteriormente tem sido extremamente moroso, o que denota a necessidade de os órgãos envolvidos, Ibama e em especial o MMA, adotarem medidas efetivas para dar celeridade e resolução aos processos, de preferência tratando-os de forma consolidada.

418. Entre os efeitos decorrentes da ausência de segurança jurídica da regulamentação do direito ao porte de arma de fogo, menciona-se, como efeito real, a desmotivação e receio por parte dos agentes ambientais federais em função do risco de perda do direito de portar arma de fogo, conforme observou-se tanto em entrevistas, quanto em respostas aos questionários encaminhados aos fiscais.

419. A eventual perda do direito ao porte de arma de fogo tem ainda, como efeito potencial, a precarização da segurança e das condições de trabalho, o que colocaria em risco a integridade física dos agentes de fiscalização das diversas espécies de delitos ambientais.

420. Efeito associado ao anterior seria a diminuição do poder dissuasório e da efetividade do combate ao desmatamento ilegal, à pesca ilegal e outros delitos ambientais, uma vez que os fiscais estariam em situação de desequilíbrio de forças em relação aos infratores.

421. Levando-se em consideração as diversas matérias em andamento nas Casas do Congresso Nacional, com destaque ao Projeto de Lei 6.438/2019, encaminhado à Câmara dos Deputados em 11 de dezembro de 2019, acompanhado pela Exposição de Motivos Conjunta dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Secretaria-Geral da Presidência da República, EMI 000225/2019 MJSP SG-PR, propõe-se informar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, de forma a subsidiar eventual debate legislativo acerca dessa matéria, a respeito da importância do porte de armas de fogo para a realização das atividades de fiscalização ambiental, bem como para fortalecer o poder dissuasório da fiscalização ambiental e promover a segurança dos servidores públicos que atuam como agentes federais ambientais.

422. Tendo em vista a morosidade e a falta de ações efetivas por parte do Ibama e do MMA para endereçar a questão, relatadas acima, propõe-se recomendar ao MMA e ao Ibama que realizem ações, no âmbito de suas esferas de competência, para fomentar a adoção de medidas legislativas que robusteçam o direito ao porte de armas por parte dos fiscais ambientais.

423. Espera-se que a medida proposta contribua para conceder segurança jurídica à regulamentação do direito ao porte de arma de fogo pelos agentes ambientais federais, para aprimorar as condições de trabalho e de integridade física no exercício de suas atribuições e para fortalecer o poder dissuasório e a efetividade do combate ao desmatamento ilegal, à pesca ilegal e outros delitos ambientais. Assim, a medida proposta poderá conferir, nos termos da Exposição de Motivos 000225/2019 MJSP SG-PR, ‘maior efetividade ao exercício de múnus público ensejador de riscos, mitigando consequências decorrentes de ameaças à integridade física no pleno exercícios das atribuições do respectivo cargo’.

6. OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES RELACIONADAS À FISCALIZAÇÃO

424. Este capítulo tem como finalidade apresentar informações sobre dois aspectos que tem relevância no âmbito do processo de controle do desmatamento: 1) a atividade de monitoramento voltada a identificar as localizações em que a fiscalização ambiental deve atuar; e 2) a aplicação de sanções administrativas ambientais pelo Ibama e seus efeitos na taxa de desmatamento.

425. As análises efetuadas não se traduzem em achados de auditoria, mas constituem informações relevantes para ajudar a entender o contexto no qual está inserida a política de combate ao desmatamento e contêm informações úteis para o aprimoramento de condições relacionadas a essa política. Como não constituem achados, não se propõe a atuação do TCU neste momento por meio da formulação de recomendações.

6.1. Monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal

426. Este tópico tem como objetivo apresentar considerações gerais a respeito da forma como é realizado o monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal, quais informações estão disponíveis, de que maneira são tratadas e como se relacionam os atores envolvidos. Na primeira parte, são descritos os sistemas de monitoramento a cargo do INPE. Depois, abordam-se os processos de detecção de alvos de fiscalização de campo por parte do Ibama. Na terceira parte, são apresentadas informações sobre o processo voltado às ações da Operação Verde Brasil 2 (Operação VB2), no âmbito da GLO aprovada em maio de 2020. Por fim, são realizadas algumas considerações sobre as situações identificadas.

I. INPE: sistemas de monitoramento e alertas de desmatamento na Amazônia

427. Antes de tratar das metodologias utilizadas pelo Ibama e pela Operação VB2 para priorizar os alvos de fiscalização, é importante apresentar os sistemas e informações disponibilizados pelo INPE, principal instituição pública responsável pelo fornecimento de dados primários para a fiscalização do desmatamento.

428. Conforme seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MCTIC 5.149, de 14 de novembro de 2016, o INPE é Instituição Científica e Tecnológica – ICT (art. 2º), nos termos da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, com a finalidade realizar pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico, atividades operacionais e capacitação de recursos humanos nos campos da Ciência Espacial e da Atmosfera, da Observação da Terra, da Previsão de Tempo e Estudos Climáticos, da Engenharia e Tecnologia Espacial e áreas do conhecimento correlatas (art. 4º).

429. O Programa de Monitoramento da Amazônia e Demais Biomas (PAMZ+) é um programa desenvolvido na Coordenação-Geral de Observação da Terra (CGOBT) e no Centro Regional da Amazônia (CRA) do INPE. O PAMZ+ opera três projetos operacionais de mapeamento de dados sobre imagens de satélites de sensoriamento remoto na região da Amazônia: o Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes), o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter) e o Sistema de Mapeamento do Uso e Ocupação da Terra (TerraClass) (para mais informações sobre esses projetos e suas metodologias, v. peça 209).

430. Esses projetos são complementares e atendem a diferentes objetivos. O Projeto TerraClass foi estruturado em 2010 com o objetivo de atender uma demanda do Governo Federal relacionada à qualificação dos desmatamentos observados na região da Amazônia Legal e endereçada a gestores e colaboradores da Embrapa e do INPE.

431. Já o Prodes realiza o monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal e no Cerrado, mapeando a perda de cobertura florestal primária (corte raso). Seu objetivo é estimar a taxa anual de desmatamento, apresentando série histórica dessas taxas desde 1988, informação que deve ser utilizada pelo governo brasileiro como indicador para a proposição de políticas públicas e para a avaliação da efetividade de suas implementações.

432. O Deter, por sua vez, consiste em um sistema de alerta de desmatamento em tempo quase real, e foi concebido como um sistema de suporte à fiscalização e controle de desmatamento e da degradação florestal realizadas pelo Ibama e demais órgãos ligados ao controle ambiental. Ele monitora em tempo contínuo, com dados diários, apresentando mapas interativos com polígonos de avisos de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia Legal e Cerrado, servindo de insumo essencial para auxiliar a atuação do Ibama, do ICMBio, da Funai, do MMA e, mais recentemente da Operação VB2, como se verá adiante. Por ser esta uma ferramenta mais voltada à fiscalização, será tratada aqui com um pouco mais de detalhe.

433. Os alertas do Deter são divididos em dois grupos. Os alertas de desmatamento são classificados como: desmatamento com solo exposto e desmatamento com vegetação e mineração. O segundo grupo de alertas refere-se à degradação e são classificados como: degradação, corte seletivo geométrico, corte seletivo desordenado e cicatriz de incêndio florestal.

434. No início, o Deter-A utilizava imagens do sensor MODIS com 250 metros de resolução espacial e era capaz de detectar apenas alterações na cobertura florestal com área maior que 25 hectares, resolução que, com o tempo, passou a constituir uma limitação devido à alteração do padrão de áreas desmatadas na Amazônia, que foram diminuindo até chegar em áreas menores de 25 hectares.

435. A partir de 2015, com a finalidade de melhor atender as demandas do Ibama e de aprimorar a qualidade das imagens, foi desenvolvido o sistema Deter-B, que passou a identificar e mapear, em tempo quase real, desmatamentos e demais alterações na cobertura florestal com área mínima próxima a 1 ha. Ele utiliza imagens dos sensores WFI, do satélite CBERS-4 (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres) e AWiFS, do satélite IRS (Indian Remote Sensing Satellite), com 64 e 56 metros de resolução espacial, respectivamente.

436. As imagens obtidas por meio do Deter-B possuem duas limitações importantes. A primeira é o período de revisita do satélite, que ocorre a cada cinco dias. A segunda limitação é que a obtenção de imagens está condicionada à ausência de nuvens. Assim, os dados do Deter acabam, por vezes, incluindo processos de desmatamento ocorridos em períodos muito defasados em relação à data em que o mapeamento é processado, mas que não foram detectados antes por limitações de cobertura de nuvens. Por isso, nem sempre o tempo de ocorrência e o de detecção são simultâneos, já que são impactados pela condição climática.

437. Na prática, de acordo com servidores do Ibama entrevistados pela equipe, em algumas situações, os alertas do Deter-B podem chegar com atrasos de até quinze dias o que, dependendo da velocidade do processo de desmatamento em determinada área, pode comprometer a tempestividade da ação fiscalizatória.

438. Para contornar a situação, no final de 2019, a partir de demandas do Ibama e de algumas agências de fiscalização estaduais, passou a ser desenvolvido o Deter Intenso, em parceria com o Ibama, uma versão complementar e aprimorada do sistema Deter, com a finalidade de fornecer alertas de desmatamento ou degradação florestal de forma mais ágil e precisa, para as áreas consideradas críticas (hotspots). Ele resulta da integração das imagens óticas dos satélites CBERS-4 (WFI e MUX), Landsat 8 (OLI), Sentinel 2 (MSI) e imagens do radar de abertura sintética (SAR) a bordo do satélite Sentinel 1 (banda C). As imagens de radar reduzem a influência da cobertura de nuvens no processo de interpretação de imagens, sendo tecnologia de imageamento adequada para áreas sujeitas a intensa carga de nuvens como é o caso da Amazônia. É um sistema multissatelital que utiliza uma base de dados composta por imagens públicas.

439. A base de sistema de informação geográfica opera em ambiente WEB (Forest Monitor), que permite acesso direto às imagens disponibilizadas em ambiente de computação em nuvem e proporciona redução da influência da cobertura de nuvens no processo de interpretação e diminuição da taxa de revisita para em média inferior a 2 dias. De acordo com o Cenima, houve incremento de cinco vezes na resolução espacial (capacidade de enxergar), de 56 m (Deter-B) para 10 m (Deter Intenso), e na resolução temporal (capacidade de revisita – contemporaneidade ao desmatamento), de a cada dezesseis dias no Deter-B para a cada dois dias no Deter Intenso.

440. Conforme informado no portal do INPE, o sistema está operando em cinco áreas prioritárias: Anapú (PA), Apuí (AM), Candeias do Jamari (RO), Extrema (RO) e Altamira (PA). Somadas, totalizam 484.000 km², regiões de alta concentração de desmatamento na Amazônia Legal. A figura abaixo ilustra as áreas de operação do Deter Intenso. (...)

441. Tanto o Deter-B quanto o Deter Intenso permitem o conhecimento dos alertas de polígonos de desmatamento, constituindo o principal insumo para o processo de identificação dos alvos para a fiscalização.

442. A cooperação entre o Ibama e o INPE existe desde 2004, época em que foi lançada a primeira versão do Deter. Por meio do sistema são compartilhados dados em tempo real, em ambiente de internet (via web services), com o Ibama e outros órgãos públicos autorizados pelo MMA a receber essas informações. As informações ficam disponíveis também para toda a sociedade por meio do portal TerraBrasilis (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br>).

443. Atualmente, o intercâmbio de informações entre o INPE e o Ibama é amparado em dois instrumentos. A disponibilização de dados do Deter-B é objeto do Acordo de Cooperação Técnica 24/2014, firmado entre INPE e Ibama em 7/11/2014. Quanto ao Deter Intenso, está em andamento a constituição de um Termo de Execução Descentralizada (TED) entre o Ibama e o INPE para dar continuidade à evolução e manutenção do sistema (v. Despacho 8453145/2020-CENIMA, de 28/9/2020, peça 210).

444. Como se verá na sequência, o INPE tem papel fundamental no monitoramento do desmatamento. Por este motivo, dada a relevância das informações fornecidas pelo INPE, entidade pública reconhecida nacional e internacionalmente no monitoramento ambiental, em especial relacionados ao combate do desmatamento (sistemas Prodes, Deter e Deter Intenso), bem como sua expertise em projetos como o TerraBrasilis e o TerraClass, chama a atenção a ausência da previsão de sua participação nas ações estratégicas previstas pelo CNAL, em especial na ‘Ação 14. Integração de Sistemas’ do Plano de ações imediatas do CNAL (peça 105).

445. Na sequência, descreve-se como o Ibama processa as informações recebidas, em especial as fornecidas pelo INPE.

II. Processo de monitoramento do desmatamento por parte do Ibama

446. Uma das diretrizes do Ibama no planejamento e execução de ações de fiscalização ambiental para coibir as infrações relacionadas à flora, especialmente no que se refere ao desmatamento da Amazônia Legal, é a atuação em polígonos de desmatamento identificados a partir de alertas gerados por sistemas de detecção, conforme prioridade estabelecida (art. 3º da Portaria Ibama 4240, de 26 de novembro de 2019, que estabeleceu diretrizes do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental para o ano de 2020).

447. As atividades de fiscalização, até por uma questão de capacidade operacional, concentram-se em regiões com maior pressão de desmatamento, de acordo com alertas emitidos pelo sistema Deter, sem prejuízo de se agregar informações de outras fontes.

448. Para subsidiar a atuação da fiscalização, o Ibama conta em sua estrutura com o Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais (Cenima), órgão vinculado à Presidência do Ibama criado em 2017 em substituição ao Centro de Sensoriamento Remoto (CSR), este à época vinculado à Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro). Ao Cenima compete a coordenação, controle e execução de atividades referentes ao monitoramento e à gestão das informações ambientais, por meio do processamento e do desenvolvimento de tecnologias, da pesquisa

e da integração de base de dados e informações ambientais geoespaciais (art. 118 da Portaria-Ibama 4.396, de 10/12/2019 - Regimento Interno do Ibama).

449. De acordo com entrevistas realizadas com representantes do Cenima, o INPE compartilha os alertas com os polígonos de desmatamento obtidos pelos já mencionados projetos Deter-B e Deter-Intenso. A troca de informações é amparada no acima citado Acordo de Cooperação Técnica 24/2014 (ACT 24/2014), cujo objeto consiste no ‘aprimoramento, operacionalização e emprego das informações geradas pelos sistemas de detecção e quantificação das alterações na cobertura vegetal, para subsidiar as ações de fiscalização ambiental, proteção ambiental e políticas públicas’.

450. Para processar as informações e priorizar os alertas a serem fiscalizados em campo pelo Ibama, foi desenvolvido, no final de 2019, um algoritmo baseado num sistema multicritério, numa parceria entre as áreas técnicas do Cenima e do INPE, somando-se camadas de informações georreferenciadas, indexadas e calibradas de forma a produzir uma superfície indexada de prioridade. Esses dados formam um mapa de superfície que é sobreposto aos polígonos de desmatamento identificados pelo Deter. As variáveis utilizadas na análise multicritério, construídas conjuntamente entre o Cenima e a CGFIS/Ibama são (peças 211 e 212 -sigilosas):

- a) contiguidade (ou proximidade) do novo polígono a outros polígonos de desmatamento pré-existentes;
- b) velocidade de crescimento do novo polígono de desmatamento;
- c) proximidade do polígono a aglomerados urbanos (análise de acessibilidade - estradas);
- d) presença de polígonos em área de proteção federal (dentro de unidades de conservação ou terra indígena);
- e) proximidade do polígono a remanescentes florestais.

451. Ainda quanto à atuação do Cenima, é importante reforçar que seus inputs, ou dados primários, não são apenas as fontes do INPE. De acordo com o Cenima são incorporadas outras informações, a exemplo de dados obtidos por meio de parceria com o Global Land Analysis and Discovery Laboratory (GLAD), vinculado à Universidade de Maryland, e de dados do ISA, Mapbiomas e imagens do Sipam (informações de radar).

452. A propósito, o Ibama e o Censipam mantêm o Acordo de Cooperação Técnica 16/2018, cujo objeto é o desenvolvimento de geosserviços, a produção e o compartilhamento de dados, imagens, informações e conhecimento gerados sobre a Amazônia Legal (peça 210).

453. O Cenima informou que introduz no processo, ainda, informações de outras naturezas. Localiza o polígono e o relaciona com outras informações existentes (CAR, TIs, UCs, rodovias, nome da área, data da ocorrência etc.). Em campo, um integrante da equipe de fiscalização, com expertise em georreferenciamento, ajuda a melhorar esses dados para auxiliar as operações.

III. Processo de monitoramento do desmatamento na Operação Verde Brasil 2

454. Conforme mencionado na Seção 3 deste relatório, em fevereiro de 2020, por meio do Decreto 10.239/2020, foi reativado o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), com diversas competências, dentre elas a de propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação e proteção da Amazônia Legal.

455. Por meio da Portaria-CNAL 48, de 17/4/2020, foi criada a Subcomissão de Integração de Sistemas, com a competência de ‘promover a sistematização e integração de sistemas de monitoramento territorial, de alertas inteligentes e outras bases de dados, visando à unidade de metodologias de detecção de desmatamento, de queimadas, de degradação da vegetação e outras práticas ilegais’.

456. Uma das iniciativas da mencionada subcomissão foi a criação do Grupo de Integração para Proteção da Amazônia (Gipam). Esse grupo é coordenado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), órgão subordinado ao Ministério da Defesa e instituído pelo Decreto 4.200/2002, e integrado por representantes da Abin, Agência Nacional de Mineração (ANM), Ibama, ICMBio, Instituto Nacional de Colonização e Reforma

Agrária (Incra), INPE, Fundação Nacional do Índio (Funai), Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

457. O objetivo do grupo é fornecer à Operação VB2, coordenada pelo Ministério da Defesa, informações qualificadas sobre áreas ativas de desmatamento, a partir da expertise e das fontes de informação dos diversos órgãos e entidades que o compõem.

458. O principal insumo para as operações de controle de desmatamento no âmbito da Operação VB2 é o relatório semanal de pontos de interesse de desmatamento elaborado pelo Gipam.

459. Quanto aos relatórios do Gipam (que têm caráter sigiloso), as primeiras cinco edições (de 14 a 21/5/2020) foram diárias, sendo que no final de maio (Relatório 6/2020, Semana 25-29 de maio de 2020) passaram a ter periodicidade semanal, alterando sua denominação para 'Relatório Semanal de Análise de Pontos de Interesse', momento em que os alvos passaram a ser informados em ordem de prioridade para atuação da fiscalização. O documento contém listas de pontos de interesse para cada um dos três Comandos Conjuntos militares (Amazônia, Norte e Oeste e respectivas bases), responsáveis pela coordenação das operações, com informações sobre o tipo de desmatamento, descrição e localização, classificados, como falado, em ordem de prioridade. Cada relatório possui, além dos pontos de interesse, referência a informações complementares de inteligência, fornecidas pelos órgãos integrantes do Gipam, que não integram o relatório, mas seguem por canal específico.

460. Em regra, os relatórios produzidos pelo Gipam sobre desmatamento – a exemplo do Relatório 18/2020, de 18/8/2020 (peça 213 - sigilosa) – também contêm um tópico sobre a metodologia para geração do relatório. A propósito, cabe descrever o registro quanto aos 'Dados de Entrada' e à 'Priorização de Áreas':

'Dados de Entrada: Os dados de entrada provêm dos projetos DETER e DETER Intenso, coordenados pelo INPE junto ao Programa Amazônia. O Projeto DETER utiliza sensores de resolução espacial média, 60 metros, e gera dados diárias, disponíveis no Portal TerraBrasilis. O Projeto DETER Intenso segue a mesma técnica do Projeto DETER, mas utiliza diferentes sensores, gerando dados diárias apenas para áreas prioritárias para fiscalização, definidas pelo IBAMA. Além dos dados DETER, são utilizados dados de radar e dados do Projeto SIPAMSAR, os quais complementam os dados óticos durante os períodos de chuva. Também são utilizados dados obtidos em campo (de trabalhos já realizados ou em andamento);

'Priorização de Áreas: O IBAMA e o Censipam possuem modelos de priorização de áreas baseados em critérios como a velocidade do desmatamento e a distância dos polígonos. Também são consideradas informações de contexto. No modelo do Censipam, são utilizados dados para a Amazônia Legal. Por sua vez, no Modelo do IBAMA, a hierarquização é realizada apenas para as áreas prioritárias definidas e onde há dados do DETER Intenso;'

461. Como visto, quanto aos dados de entrada, há, basicamente, quatro fontes de informação. As duas primeiras são fornecidas pelo INPE: o Deter Intenso, que abrange as áreas prioritárias definidas pelo Ibama, e o Deter, para as demais áreas da Amazônia Legal.

462. A terceira fonte é originária do Projeto SipamSAR, a ser utilizada de forma complementar aos dados óticos (do INPE) durante os períodos de chuva. A respeito deste projeto, o Censipam, no âmbito do sistema integrado de alerta de desmatamento com radar orbital (SipamSAR), é responsável pelo Projeto Amazônia SAR, que possui radares orbitais para coletar imagens da Amazônia Legal mesmo no período de alta densidade de nuvens. Um dos objetivos do SipamSAR é ampliar a capacidade de monitoramento do desmatamento de forma integrada e complementar ao Programa de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter). Entretanto, conforme entrevista com interlocutores do Censipam, obteve-se a informação de que desde junho de 2019 os dados do SipamSAR estão indisponíveis por questões de natureza contratual, situação que seria equacionada em 2021. Dessa forma, embora seja uma das fontes mencionadas, os dados dos radares orbitais do projeto SipamSAR não têm sido utilizados como fonte para os relatórios do Gipam.

463. A última fonte de dados de entrada dos relatórios refere-se a informações de oriundas de trabalhos de campo realizados ou em andamento provenientes, por exemplo, da Funai, do ICMBio e do SFB.

464. No que se refere à priorização de áreas de fiscalização, a Operação VB2 adota os modelos de priorização do Ibama, que dá mais ênfase para áreas com maior velocidade de desmatamento, e do Censipam, mais focado em áreas com polígonos de desmatamento mais ativo. A esse respeito, o Censipam informou que os modelos adotados por ele e pelo Ibama são complementares. O Censipam detalha sua metodologia para priorizar alvos (peça 212 – sigilosa)

b. Modelo Censipam

A metodologia de priorização de avisos de desmatamento proposta pelo Censipam utiliza somente os avisos do DETER. Ela considera a diferença de datas e de distância entre o aviso mais recente e seus vizinhos e também a sua área.

A análise desses atributos produz pesos aos avisos que serão maiores quanto menor for o tempo de ocorrência entre eles e seus vizinhos, limitados a um intervalo de até 150 dias e estiverem contidos em um buffer circular de 5 km. A componente área do aviso tem um peso menor, mas compõe o peso final para a priorização de uma área.

(...)

Método de Priorização de áreas – Modelo Censipam

- Proximidade com áreas desmatadas anteriormente – raio de 5 km
- Diferença de tempo entre os desmatamentos da região – 150 dias
- Área (ha) do desmatamento – 100 ha

IV. Considerações finais

465. No que se refere à forma de atuação do Gipam, identifica-se como boa prática a reunião de representantes de diversos órgãos e a agregação de informações proporcionadas. Espera-se, com isso, que haja aprimoramento na identificação dos potenciais alvos de desmatamento a serem combatidos.

466. Foram examinados trinta relatórios do Gipam, desde o primeiro, de 14/5/2020, até o trigésimo, elaborado em 10/11/2020. Constatou-se que a imensa maioria dos dados utilizados para identificação dos pontos de interesse constantes nos relatórios provém de informações fornecidas pelo INPE por meio do Deter (94,5% dos pontos) e do Deter Intenso (3,5%), conforme tabela abaixo: (...)

467. A tabela demonstra que as informações disponibilizadas pelo INPE por meio dos sistemas Deter-B e Deter Intenso são essenciais para as ações de fiscalização empreendidas no âmbito da Operação VB2 (bem como para as realizadas pelo Ibama, conforme visto no item II deste tópico). Acrescente-se que a impossibilidade de utilização das informações do SipamSAR é mitigada pelo fato de o Deter Intenso, mais avançado quando comparado ao Deter-B, integrar imagens de radar às imagens óticas, ao menos em suas áreas de cobertura referidas acima.

468. Outro fato observado nos relatórios do Gipam é que, a partir de 18/8/2020, somente constam pontos de interesse identificados a partir do Deter. A esse respeito, a área técnica do Censipam comentou que tal fato não significa que se deixou de utilizar insumos do Deter Intenso na metodologia. A explicação seria que, ao se entrar no período de seca, com menor cobertura de nuvens, há muito mais dados provenientes do Deter para todas as regiões da Amazônia. Embora haja sentido no esclarecimento apresentado, a menor utilização do Deter Intenso em relação ao Deter, em especial em suas regiões de cobertura, não deixa de chamar a atenção, considerando que o Deter Intenso possui aprimoramentos em relação ao Deter, tanto pela redução da influência da cobertura de nuvens no processo de interpretação, quanto pela menor taxa de revisita das imagens.

469. Por fim, considerando que tanto o Cenima/Ibama quanto o Gipam têm atribuições semelhantes no que tange ao monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal, registra-se o risco de duplicidade de esforços na identificação dos alvos prioritários, já que ambos acabam despendendo recursos nessa atividade. O risco é potencializado pela ausência de encaminhamento dos relatórios do

Gipam ao Ibama, conforme informação prestada pela Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama (peça 156, p. 5).

6.2. Sanções administrativas ambientais e o desmatamento na Amazônia Legal

470. O objetivo deste tópico é apresentar considerações gerais a respeito das sanções administrativas ambientais aplicadas pelo Ibama nas fiscalizações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal e o desmatamento ocorrido naquela região.

471. A primeira parte deste tópico foca nas sanções administrativas ambientais, apresentando o embasamento legal para sua aplicação e seu uso como instrumento para coibir e desestimular a prática de infrações ambientais. Também contém dados gerais das sanções aplicadas pelo Ibama em decorrência de infrações praticadas contra a flora na Amazônia Legal, no período de 2016 a 2019.

472. A segunda parte apresenta dados sobre as taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal e faz considerações gerais sobre essas taxas e as sanções administrativas ambientais aplicadas pelo Ibama entre 2016 a 2019 nas operações de combate ao desmatamento nessa região.

I. Sanções administrativa ambientais

473. A Lei 9.605/1988, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em seu art. 70, considera como infração administrativa ambiental ‘toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente’. As sanções administrativas ambientais são formas de punir e responsabilizar o infrator pelo cometimento de infração administrativa ambiental.

474. As infrações administrativas cometidas contra o meio ambiente, incluindo aquelas relacionadas ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, podem ser punidas com as seguintes sanções (Decreto 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ambientais, art. 3º):

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total das atividades; e

X - restritiva de direitos.’

475. Com exceção à restrição de direitos, todas as demais sanções podem ser aplicadas pela fiscalização do Ibama.

476. A Portaria Ibama 24/2016, que aprovou o Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental (RIF) do Ibama, em seu art. 3º estabelece que o ‘objetivo principal da fiscalização ambiental é prevenir a prática de ilícitos ambientais, induzindo o comportamento social de conformidade com a legislação ambiental pela aplicação de sanções administrativas e das medidas judiciais cabíveis’.

477. Cabe à fiscalização ambiental apurar as infrações ambientais, aplicando aos infratores as devidas punições administrativas (art. 4º do RIF). A fiscalização ambiental do Ibama emprega a dissuasão, que é a mudança esperada de comportamento do indivíduo pelo medo de ser punido, como forma de induzir o comportamento social e prevenir o cometimento de ilícitos ambientais (art. 5º do RIF). Assim, a aplicação de sanções administrativas por parte da fiscalização do Ibama tem tanto um caráter repressivo (punição do infrator), como preventivo (efeito dissuasório).

478. Quanto à contribuição da aplicação de sanções administrativas ambientais para coibir e desestimular práticas ilícitas de desmatamento na Amazônia Legal, esse questionamento foi incluído na pesquisa realizada junto aos fiscais do Ibama e no questionário encaminhado a especialistas no tema. Para a maioria dos fiscais do Ibama que participaram da pesquisa (94,3% dos respondentes), a aplicação das sanções administrativas contribui para o combate ao desmatamento naquela região (63,7% acreditam que contribui muito e 30,6% que contribui um pouco). Similarmente, em resposta ao questionário elaborado pela equipe de auditoria para obter a opinião de especialistas sobre o objeto da auditoria, a maioria dos especialistas que responderam o questionário compartilham dessa mesma percepção dos fiscais, de que há contribuição da aplicação de sanções administrativas ambientais para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal (90% dos respondentes, sendo que 70% dos especialistas acreditam que contribui muito e 20% que contribui um pouco).

479. Segundo dados encaminhados pelo Ibama em resposta aos Ofícios 2 e 23-273/2019-TCU/SecexAgroAmbiental, a quantidade de autos de infração emitidos e de sanções aplicadas (multas, embargos, apreensões e destruição de bens e produtos) em decorrência de condutas lesivas cometidas contra a flora na Amazônia Legal, no período de 2016 a 2019 foram (Tabela 13): (...)

480. Optou-se por não incluir na análise os dados referentes a 2020, visto que a situação de emergência sanitária decorrente do coronavírus comprometeu a atuação da fiscalização do Ibama nesse ano (conforme tratado no Achado 5.1 deste relatório).

481. Observa-se, com base nos dados da Tabela 13, que, entre 2018 e 2019, houve diminuição do número de autos de infração (-16%), área embargada (-43%), termos de apreensões (-35%), valor dos termos de apreensões (-27%) e termos de destruição (-30%). As exceções foram o valor das multas e a quantidade de termos de embargos, que aumentaram, respectivamente, em 65% e 10%.

482. Por sua vez, observa-se que havia tendência de queda da quantidade de embargos aplicados entre 2016 a 2018. Em contrapartida, no mesmo período houve um aumento no número de termos de apreensão e destruição de bens e produtos, que são medidas punitivas que afetam o patrimônio do infrator. Já em 2019 houve inversão dessas tendências.

483. Para a maioria dos fiscais do Ibama que participaram da pesquisa, as sanções aplicadas pela fiscalização do Ibama no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal que têm tido um maior efeito dissuasório são: destruição do objeto que esteja dando continuidade ao dano (82,5%), embargo de obra ou atividade (81,6%), destruição do produto (76,7%) e apreensão de bens ou produtos (78,3%).

484. Independentemente do tipo de sanção aplicada (multa, embargo, apreensão e/ou destruição), verifica-se a redução na quantidade de autos de infração emitidos nas ações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal nos últimos anos, passando de 5.432 autos lavrados em 2016 para 3.446 em 2019.

485. Uma possível causa para a aparente redução do número de autos de infração emitidos pelo Ibama em 2019 relacionadas ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal poderia ser a redução do número de fiscais da autarquia. No entanto, não houve uma diminuição significativa do esforço de fiscalização empregado pelo Ibama em 2019 para combater o desmatamento na Amazônia Legal (conforme tratado no Achado 5.1). Aliás, o quantitativo de fiscais empregado nas operações nessa região foi maior do que o utilizado em 2018, embora o número de fiscalizações e a sua duração tenham sido menores (Tabela 8 do Achado 5.1).

486. Outro fator que pode ter impactado a aplicação de sanções em 2019 é o discurso antagônico de autoridades públicas em relação à fiscalização ambiental e às sanções aplicadas pelos órgãos ambientais federais (Ibama e ICMBio) nas operações de fiscalização, conforme tratado no Achado 4.1. Esse tipo de discurso pode acabar desestimulando e/ou intimidando a atuação da fiscalização ambiental. Para 87,3% dos fiscais que participaram da pesquisa, o discurso de autoridades públicas de deslegitimação da atividade fiscalizadora é um dos principais fatores que

impactam negativamente o poder dissuasório das sanções. Segundo a percepção de 76,3% dos fiscais do Ibama que responderam o questionário, o poder dissuasório das sanções administrativas ambientais aplicadas no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal tem diminuído desde 2016.

II. Considerações gerais sobre o desmatamento na Amazônia Legal e a aplicação de sanções administrativas ambientais pelo Ibama

487. Ao analisar as taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal no período de 2016 a 2019 (mesmo período abrangido pela Tabela 13), é possível observar que a taxa em 2019 sofreu um aumento de 34,41% em relação à taxa apurada pelo Prodes no ano anterior, 2018. O avanço na área desmatada passou de 7.536 km² em 2018 para 10.129 km² em 2019, conforme dados disponibilizados no Gráfico 1 da visão geral do presente relatório.

488. Destaca-se que esse aumento em 2019 foi a maior variação relativa anual das taxas consolidadas do Prodes na Amazônia Legal desde 2000, conforme observa-se no Gráfico 9. (...)

489. Considerando que as sanções administrativas são formas de punir e responsabilizar o infrator pelo cometimento de ilícito ambiental, constata-se que o aumento da taxa de desmatamento na Amazônia Legal em 2019 não foi acompanhado, de forma geral, pelo aumento de sanções administrativas aplicadas pelo Ibama naquela região.

490. Calculando-se uma proporção entre os dados da Tabela 13 da subseção anterior e a taxa de desmatamento anual no período (dado/km²), observa-se que, proporcionalmente, os indicadores relativos a 2019 foram os mais baixos do período analisado, para todos os tipos de sanção (valores em itálico na tabela). (...)

491. Cumpre destacar que o Brasil se comprometeu em desenvolver ações de redução de 80% dos índices atuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, correspondendo a ter uma área desmatada de até 3.925 km² em 2020 (art. 19, § 1º, inciso I, do Decreto 9.578/2018). Considerando a tendência de aumento da área desmatada a partir de 2015, ações realizadas até o momento não foram capazes de proporcionar o alcance da meta em 2020.

492. A aplicação de sanções administrativas pelo Ibama é uma ação de comando e controle a ser utilizada pela fiscalização ambiental para prevenir a prática de ilícitos ambientais que contribuíssem para o aumento do desmatamento, induzindo o comportamento social de conformidade com a legislação ambiental (RIF, art. 3º). Em 2019, entretanto, houve um avanço significativo do desmatamento na Amazônia Legal com a menor aplicação pelo Ibama de autos de infração e, de forma geral, de sanções administrativas na região.

493. Tal fato acaba enfraquecendo, em certa medida, o poder dissuasório das sanções aplicadas pela fiscalização ambiental e dando uma sensação de impunidade para os potenciais infratores, o que pode, também, acabar refletindo em aumento da prática de ilícitos ambientais contra a floresta amazônica, e, consequentemente, recrudescimento no desmatamento na região.

494. Por fim, vale reiterar que as ações de comando e controle são fundamentais para o combate ao desmatamento, porém, conforme mencionado em alguns momentos neste relatório, representam apenas uma das medidas que devem ser utilizadas para enfrentar esse problema, que é multifatorial.

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

495. A versão preliminar deste relatório de auditoria foi encaminhada aos gestores para que eles apresentassem seus comentários, especialmente quanto aos achados e propostas de deliberação. Vale destacar que foram apresentados comentários e sugestões que contribuíram para o aprimoramento do texto final deste relatório de auditoria. A versão final do relatório já abrange as alterações feitas em decorrência da análise desses comentários, cuja análise completa consta da peça 247.

CONCLUSÃO

496. O desmatamento é um problema grave, que causa diversos impactos negativos de ordem ambiental, econômica e social. Na Amazônia, os problemas são potencializados, dada a extensão da área – boa parte coberta por florestas –, a riqueza de sua biodiversidade, os efeitos no regime de chuvas em todo o país, além do impacto climático gerado pelas emissões de gases de efeito estufa decorrentes desse desmatamento.

497. O controle do desmatamento ilegal é uma questão complexa e multifatorial, envolvendo iniciativas ligadas à repressão das condutas ilícitas, mas também medidas de natureza econômica, fundiária e territorial.

498. O Brasil obteve sucesso na redução expressiva das taxas de desmatamento na região no período entre 2004 e 2012, mas principalmente a partir de 2015 observa-se uma tendência de alta nessas taxas, com uma aceleração mais acentuada em 2019. A taxa estimada de desmatamento em 2020 (11.088km²), por exemplo, foi 142% maior do que a observada em 2012, ano em que se observou a menor taxa histórica de desmatamento na região e 182% acima do limite da meta estabelecida no Decreto 9.578/2018.

499. É importante que o país adote medidas efetivas para reversão dessa tendência de alta, para minimizar os efeitos negativos gerados pelo desmatamento e possibilitar o atingimento da meta assumida pelo governo brasileiro no Acordo de Paris, de zerar o desmatamento ilegal na região até 2030.

500. Este trabalho analisou questões ligadas à governança da política de controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal e aspectos relacionados à fiscalização ambiental exercida pelo Ibama, conforme competência prevista na Lei 7.735/1989.

501. Verificou-se, ao longo dos últimos dois anos, a realização de mudanças significativas na estrutura de governança da política. Principalmente em 2019 foram realizadas mudanças que representaram grandes rupturas. Logo no início de 2019, com a extinção da sua Secretaria de Mudanças Climáticas, o Ministério do Meio Ambiente, coordenador do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), passou a não ter mais, em sua estrutura, unidade formalmente encarregada de cuidar do desmatamento. Ainda com relação ao PPCDAm, em abril de 2019 foi extinta sua comissão executiva contribuindo para um esvaziamento do plano.

502. Em novembro de 2019, foi criada a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), coordenada pelo MMA e, apenas em agosto de 2020, o MMA passou a contar com unidade normativamente incumbida de tratar do tema. Outra relevante mudança foi a reativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal com competências diversas em relação à Amazônia, inclusive relativas a iniciativas de proteção e preservação.

503. O PPCDAm, plano criado em 2004, e que se encontrava em sua quarta fase, foi encerrado em abril de 2020 e em seu lugar foi instituído o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, detalhado apenas em novembro de 2020 pelo Plano Operativo 2020-2023, planos que abrangem todos os biomas. Detectou-se, todavia, que os novos planos não apresentam diversos elementos fundamentais como a delimitação de responsabilidades, arenas decisórias e arranjos institucionais; impacto orçamentário e financeiro; estratégia de confiança e suporte; monitoramento, avaliação e controle; metas e prazos quantificados.

504. Observou-se, também, uma redução ao longo dos anos da participação das partes interessadas no planejamento e execução da política. Na construção do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, por exemplo, não foi evidenciada a participação ampla da sociedade civil e do setor privado, a não ser para o tema específico de pagamento por serviços ambientais, que é apenas um dos eixos do plano. Não houve evidências do engajamento dos estados da região nesse processo de construção do novo plano e a própria participação dos demais órgãos do governo revelou-se limitada.

505. Constatou-se, ainda, que as competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política – MMA, Conaveg e CNAL – não estão claramente definidas, o que pode gerar sobreposições e lacunas de atribuições.

506. A segunda vertente do trabalho teve como foco a fiscalização ambiental, em particular a exercida pelo Ibama. Essa atividade é um dos fatores que contribuem para o combate ao desmatamento, fenômeno complexo e multifatorial que depende de uma atuação governamental coordenada e integrada.

507. Constatou-se que a emissão, por autoridades de alto escalão do Poder Executivo Federal, de mensagens de desqualificação do trabalho realizado pelas instituições envolvidas no processo de controle do desmatamento tem trazido prejuízos ao exercício da fiscalização, observando-se, inclusive, significativo aumento de ameaças e atos de violência contra os agentes de fiscalização nos últimos dois anos.

508. Outros fatores têm impactado negativamente o exercício da fiscalização para combate ao desmatamento ilegal na região, a exemplo da diminuição da capacidade fiscalizatória do Ibama ao longo dos últimos anos, ante a redução significativa do quadro de servidores ativos da autarquia. Outro fator relevante está relacionado aos indícios de nomeação de servidores para postos chave relacionados à fiscalização, sem as qualificações mínimas necessárias exigidas pelo Decreto 9.727/2019 (questão que está sendo tratada no TC-035.318/2020-1), além da excessiva demora no preenchimento de diversos desses cargos, prejudicando a gestão das respectivas unidades, com o potencial comprometimento da execução regular das atividades finalísticas da autarquia, como as ações de fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal.

509. Constataram-se, também, problemas relacionados à comunicação social ligada às atividades de fiscalização ambiental, incluindo as de combate ao desmatamento. O Ibama não possui uma estratégia de comunicação social para aumentar a percepção da sociedade quanto à atuação da fiscalização ambiental, com vistas a promover a prevenção e a dissuasão da prática de delitos contra o meio ambiente e a divulgar a imagem positiva da instituição. Verificou-se, ainda, redução nos últimos anos no número de notícias divulgadas no próprio site no Ibama relacionadas a atividades de fiscalização. Como a comunicação é um elemento fundamental para a dissuasão da fiscalização ambiental, os problemas verificados nessa área também impactam negativamente a efetividade da fiscalização.

510. Detectou-se, ainda, a fragilização jurídica do porte de arma para os fiscais ambientais. Em especial em um contexto de aumento de ameaças e da violência contra os fiscais, esse é um problema que compromete o exercício adequado dessa atividade.

511. As sanções administrativas representam importante instrumento para dissuadir potenciais infratores e para punir aqueles que cometem infrações ambientais. Verificou-se, no entanto que, nos últimos anos, em especial em 2019, houve uma redução na aplicação dessas sanções, em que pese o aumento do desmatamento ao longo desses últimos anos, aumento particularmente expressivo justamente em 2019.

512. Nos anos de 2019 (por dois meses) e 2020 (desde maio até o final de 2020 e com previsão até abril de 2021) o Governo Federal vem utilizando as Forças Armadas no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem para combate a ilícitos ambientais, especificamente o desmatamento e as queimadas (Operações Verde Brasil 1 e 2).

513. Constatou-se a ausência de amparo jurídico para que possam ser autorizadas Operações de GLO com a finalidade de reprimir infrações administrativas ambientais. Além disso, não se revela tecnicamente adequado que a coordenação de operações de combate a um ilícito ambiental como o desmatamento seja feito pelas Forças Armadas, que não detêm expertise para essa atividade nem competência legal para a aplicação de sanções administrativas. Foram detectados, ainda, problemas de coordenação entre o Ministério da Defesa e o Ibama, no tocante ao planejamento e execução das ações. Destaca-se que a própria natureza pontual e episódica de uma Operação de GLO revela-se inadequada para tratar de um problema permanente e recorrente que é o combate ao

desmatamento, que requer planejamento e ações de médio e longo prazo. As Forças Armadas podem ter papel relevantíssimo de apoio e suporte aos órgãos ambientais, como já aconteceu no passado e como prevê a própria Lei Complementar 97/1999, que dispõe sobre a organização, preparo e emprego dessas forças.

514. Importante etapa no processo de fiscalização do desmatamento ilegal é o monitoramento do desmatamento, que fornece elementos fundamentais para aumentar a tempestividade e efetividade da fiscalização. Constatou-se a relevância dos dados fornecidos pelo INPE para esse fim, por meio dos projetos Deter e Deter Intenso, que constituem a fonte dos principais insumos para a fiscalização exercida pelo Ibama e também pela Operação VB2. Percebeu-se como boa prática a instituição do Gipam, grupo que congrega diversas instituições que contribuem, em maior ou menor medida, para o combate ao desmatamento, ante o potencial de aprimoramento dos mecanismos de identificação de potenciais alvos de desmatamento. Detectou-se o risco, por outro lado, da configuração de duplicidade de esforços nesse processo de identificação, uma vez que o Ibama também possui uma sistemática própria de trabalho com essa finalidade.

515. O presente trabalho pretende contribuir, por meio das análises realizadas, dos achados detectados e das deliberações propostas, para o aprimoramento das condições normativas, institucionais e operacionais relacionadas à política de prevenção e controle do desmatamento ilegal, de modo a favorecer a redução do desmatamento aos níveis previstos nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

516. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior propondo:

I – Dar ciência à Presidência da República e ao Conselho Nacional da Amazônia Legal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a utilização das Forças Armadas para o combate a infrações administrativas ambientais no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem está em desconformidade com os arts. 142 e 144 da Constituição Federal, os arts. 15 e 16 da Lei Complementar 97/1999 e o Decreto 3.897/2001 (Seção 4.2 do relatório);

II – Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, na condição de Coordenador da Conaveg, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que conduza processo de aprimoramento do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e do seu respectivo Plano Operativo de forma que eles passem a conter elementos suficientes para sua plena configuração, como aqueles contidos no art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017, no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes ‘Planos e Objetivos’ e ‘Institucionalização’) e no documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante’ (Seção 3.1 do relatório);

III – Recomendar ao Conselho Nacional da Amazônia Legal e ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, conjuntamente:

a) elaborem e submetam à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos do art. 26 do Decreto 9.191/2017, propostas de normativos que detalhem e delimitem de forma clara, coerente e completa a competência dos diversos atores envolvidos na formulação, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal (Seção 3.2 do relatório);

b) adotem medidas para estruturar um arranjo institucional que permita e fomente a participação efetiva de representantes dos estados da Amazônia Legal, da sociedade civil, do setor privado e dos demais órgãos e entidades federais envolvidos no planejamento e implementação das ações para o controle do desmatamento ilegal na região (Seção 3.3 do relatório);

c) identifiquem e implementem medidas para o aumento da capacidade de fiscalização ambiental do Ibama, tendo em vista a acentuada redução de quadros que aquela autarquia vem sofrendo nos últimos anos, o que pode prejudicar o cumprimento de suas atribuições institucionais de

exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental (Seção 5.1 do relatório);

IV – Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ibama que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

a) atuem com a devida celeridade em seus processos de nomeação para cargos em comissão, de forma a evitar vacâncias prolongadas em funções estratégicas para as atividades da autarquia (Seção 5.3 do relatório);

b) realizem ações, no âmbito de suas esferas de competência, para fomentar a adoção de medidas legislativas que robusteçam o direito ao porte de armas por parte dos fiscais ambientais (Seção 5.4 do relatório);

V – Recomendar ao Ibama, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que desenvolva estratégia de comunicação social para aumentar a percepção da sociedade quanto à atuação da fiscalização ambiental visando promover a dissuasão da prática de ilícitos ambientais e a imagem positiva da instituição, conforme previsto na Portaria Ibama 24, de 16/8/2016, art. 7º, inciso XVIII, contendo, dentre outros elementos, diretrizes e orientações para: a) assegurar a divulgação periódica à sociedade de informações sobre operações de fiscalização e seus resultados, e b) manifestação e resposta por parte da instituição em situações que comprometam a sua imagem e a da fiscalização ambiental (Seção 5.2 do relatório);

VI – Recomendar à Presidência da República e ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que as mensagens públicas referentes ao combate ao desmatamento e à atuação das instituições envolvidas no processo de fiscalização estejam alinhadas aos objetivos da política de controle do desmatamento (Seção 4.1 do relatório);

VII – Informar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, de forma a subsidiar eventual debate legislativo, acerca da importância do porte de armas de fogo para a realização das atividades de fiscalização ambiental, bem como para fortalecer o poder dissuasório da fiscalização ambiental e promover a segurança dos servidores públicos que atuam como agentes federais ambientais (Seção 5.4 do relatório);

VIII – Determinar aos órgãos e entidades apontados a seguir que, com fundamento no art. 7º, parágrafo 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, encaminhem ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias do conhecimento da decisão que vier a ser prolatada, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias ao cumprimento da determinação e à implementação das recomendações discriminadas a seguir, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

a) Ministério do Meio Ambiente, com relação à recomendação contida no item II acima;

b) Conselho Nacional da Amazônia Legal e Ministério do Meio Ambiente, com relação às recomendações contida no item III acima;

c) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, com relação à recomendação contida no item V acima.

IX – Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem:

a) ao Subprocurador- Geral junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, autor das representações objeto dos TCs 038.748/2019-3, 024.802/2020-4, 025.839/2020-9 e 026.812/2020-7, apensados a este processo;

b) à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, que aprovou a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 038.410/2019-2;

c) à Comissão Externa de Políticas de Integração Meio Ambiente e Economia da Câmara dos Deputados, que aprovou a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 040.439/2019-4;

d) à Comissão Externa – Queimadas em Biomas Brasileiros da Câmara dos Deputados; e) à Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal;

X – Juntar cópia do acórdão que vier a ser proferido às Solicitações do Congresso Nacional objeto dos TCs 038.410/2019-2 e 040.439/2019-4.”

3. Foi promovido o apensamento ao presente feito, contudo, dos seguintes processos:

(a) TC 038.748/2019-3, tratando de representação formulada pelo MPTCU, nos termos do art. 237, VII, do RITCU, sobre as supostas irregularidades praticadas pelo governo federal na gestão ambiental, e aí o Plenário do TCU teria proferido o Acórdão 725/2020 no sentido de anotar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo;

(b) TC 024.802/2020-4, cuidando de representação formulada pelo MPTCU sobre os indícios de irregularidade na gestão ambiental pelo governo federal e, especialmente, ante a possível omissão em políticas públicas de proteção às comunidades indígenas, e, assim, a 2ª Câmara do TCU teria prolatado o Acórdão 8.899/2020 no sentido de assinalar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo;

(c) TC 025.839/2020-9, versando sobre a representação formulada pelo MPTCU para a adoção de medidas com vistas à apuração dos indícios de irregularidade na gestão ambiental pelo governo federal, e, nesse processo, a 2ª Câmara do TCU teria proferido o Acórdão 2.980/2021 no sentido de anotar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo;

(d) TC 026.812/2020-7, tratando de representação formulada pelo MPTCU sobre os indícios de irregularidade no combate ao aumento do desmatamento e das queimadas na Amazônia Legal, além do suposto desmonte das políticas de proteção ambiental, e aí a 2ª Câmara do TCU teria proferido o Acórdão 3.653/2021 no sentido de assinalar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo; e

(e) TC 040.804/2020-8, cuidando de representação formulada pelo MPTCU para a instauração de eventual força-tarefa composta por Ibama, Polícia Federal, Exército Brasileiro e Ministério Público Federal, entre outras instituições, com vistas a fiscalizar a ilegal extração de madeira nas florestas naturais brasileiras, e, nesse processo, a 2ª Câmara do TCU teria prolatado o Acórdão 8.056/2021 no sentido de anotar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal.

2. Como visto, a referida auditoria operacional teria sido realizada a partir da comunicação feita, em 28/8/2019, pelo então Ministro-Presidente José Mucio Monteiro perante o Plenário do TCU em sintonia com as Solicitações do Congresso Nacional formuladas no bojo do TC 038.410/2019-2 e do TC 040.439/2019-4, diante da anunciada retomada do aumento no desmatamento e nos focos de queimadas na Amazônia Legal a partir de 2019.

3. Na etapa de planejamento, a equipe de fiscalização definiu que o principal escopo da auditoria residiria sobre o controle do desmatamento ilegal e a governança da política pública adotada pelo governo federal para a preservação da Amazônia Legal, pois ela compreenderia aproximadamente 520 milhões de hectares espalhados pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão, totalizando mais de 60% do território brasileiro.

4. Por esse prisma, a auditoria seria conduzida em face do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), já que, em conjunto com a Presidência da República, seriam responsáveis pela política pública de preservação e controle do desmatamento ilegal, além do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), já que seriam os responsáveis pelas ações de fiscalização ambiental.

5. A partir da metodologia de trabalho empreendida pela equipe de auditoria, os principais riscos sobre as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal teriam resultado na formulação das seguintes questões de auditoria:

“(...) Questão 1: Em que medida a política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, no âmbito do Governo Federal, possui estrutura adequada de governança?

Subquestão 1.1. Em que medida a política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal foi institucionalizada formal e adequadamente? Subquestão 1.2. De que maneira ocorre a participação das partes interessadas na formulação e na execução da política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal?

Subquestão 1.3. De que forma o Ministério do Meio Ambiente vem desempenhando sua atribuição de coordenador da política de prevenção e controle do desmatamento, inclusive no que tange à articulação entre as diferentes esferas de governo?

Questão 2: Em que medida as condições em que a fiscalização do Ibama atua impactam o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

Subquestão 2.1. Que ações estão sendo adotadas pelo CNAL, INPE e Ibama para aprimorar a detecção dos alvos para a fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

Subquestão 2.2. Em que medida as condições internas à fiscalização do Ibama favorecem o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal? (Condições internas tratadas: recursos humanos, sanções administrativas, comunicação, nomeações para funções e cargos estratégicos, capilaridade do Ibama na região e fatores administrativos relacionados à atividade de fiscalização)

Subquestão 2.3. Em que medida o ambiente externo em que se insere a fiscalização favorece o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal? (Aspectos relacionados ao ambiente externo tratados: porte de arma, discurso de autoridades públicas, emprego das Forças Armadas em Operação de Garantia da Lei e da Ordem)."

6. Ao discorrer, assim, sobre a estrutura de governança, a unidade técnica assinalou, em síntese, que a substituição do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), como o principal instrumento de governança utilizado pelo governo federal desde 2004, pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo plano operativo, teria resultado em maior indefinição sobre as competências das

instituições responsáveis pela formulação, coordenação e execução das políticas e ações de preservação.

7. Ao analisar, por seu turno, as condições de fiscalização pelo Ibama, como questão de auditoria, a equipe de fiscalização anotou que as mensagens então enviadas publicamente por algumas autoridades do Executivo federal tenderiam a prejudicar a atividade fiscalizadora do Ibama e, eventualmente, poderiam até incentivar o desmatamento na Amazônia Legal, além de assinalar que, no ambiente interno do Ibama, as principais dificuldades decorreriam da reduzida quantidade de servidores na função de fiscalização ambiental, da falta de estratégia de comunicação social, da deficiência no processo de escolha e nomeação para os cargos estratégicos de fiscalização e da fragilização do fundamento legal garantidor do porte de arma pelos fiscais do Ibama.

8. Ao discorrer, por fim, sobre a autorização para o uso das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) sobre a área ambiental, a unidade técnica assinalou que poderia não subsistir a plena previsão legal para o emprego de militares no combate das infrações ambientais sob a responsabilidade do Ibama e do ICMBio.

9. Por conseguinte, em conformidade com o correspondente relatório de auditoria (Peça 248), os achados de auditoria foram descritos sob as seguintes premissas:

“(...) 3.1. Deficiências no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e no seu respectivo Plano Operativo;

3.2 Ausência de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política de prevenção e combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal;

3.3 Redução da participação das partes interessadas na política de prevenção e controle do desmatamento da Amazônia Legal;

4.1 Mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm prejudicado o desempenho do Ibama na fiscalização para o combate ao desmatamento e potencialmente incentivado a prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal;

4.2 Inadequação do emprego de ‘Operação de Garantia da Lei e da Ordem’ para realizar o combate ao desmatamento na Amazônia Legal;

4.3 Deficiências na coordenação exercida pelo Ministério da Defesa na condução da Operação Verde Brasil 2;

5.1 A quantidade de servidores do Ibama que desempenham atividade de fiscalização vem reduzindo significativamente nos últimos anos impondo limitações ao cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental;

5.2 Ausência de estratégia de comunicação social por parte do Ibama para promover a dissuasão da prática de ilícitos ambientais e para divulgar a imagem positiva da fiscalização ambiental;

5.3 Deficiências no processo de escolha e nomeação para cargos estratégicos para a fiscalização do Ibama;

5.4 Fragilização da garantia do porte de arma de fogo pelos agentes ambientais federais.”

10. De todo modo, após a análise final do feito, a equipe de auditoria ressaltou, em síntese, a necessidade do envio de ciência preventiva e corretiva à Presidência da República e ao CNAL sobre a necessidade de melhor fundamentar a utilização das Forças Armadas na GLO sobre a área ambiental, além de determinar que o MMA, o CNAL e o Ibama apresentem o devido plano de ação com as medidas a serem adotadas para o efetivo cumprimento das recomendações formuladas pela equipe de auditoria com vistas ao aprimoramento da governança e da execução das ações de combate ao desmatamento ilegal.

11. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo, todavia, de promover os eventuais ajustes formais necessários.

I – Da Governança na Política de Prevenção e Controle do Desmatamento.

12. Como visto, o principal instrumento utilizado pelo governo federal para implementar a política de combate ao desmatamento ilegal consistiria no Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), tendo ele, após o término da sua 4ª fase (Ciclo 2016-2020), sido substituído pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Ciclo 2020-2023) com o seu respectivo Plano Operativo (Ciclo 2020-2023).

13. A equipe de auditoria identificou, todavia, que os aludidos planos não seriam específicos para o bioma da Amazônia, nem teriam, tampouco, definido claramente a função, a competência e a responsabilidade de cada instituição na prevenção e no controle do desmatamento ilegal, em dissonância, assim, com o art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, dispondo sobre a política de governança da administração pública federal.

14. Em face, pois, da ausência dessa definição das aludidas diretrizes na governança pública, subsistiriam algumas dúvidas sobre as esferas de competência das principais instituições responsáveis pela política de prevenção e combate ao desmatamento, compreendendo aí o CNAL e o MMA, com a sua Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), até porque os decretos regulamentares não seriam capazes de resolver as lacunas e as sobreposições de competências nessa política de combate ao desmatamento.

15. Nos aludidos planos, aliás, também não restaria definido o papel dos estados da federação, nem, tampouco, das entidades da sociedade civil na política de combate ao desmatamento, tendo a unidade técnica identificado que essa ausência de integração decorreria da falta de participação das respectivas instituições no processo decisório preliminar ao Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, em dissonância, desse modo, com as diretrizes para a governança pública estabelecidas pelo art. 4º, IV e VII, do Decreto n.º 9.203, de 2017.

16. Por esse prisma, o TCU deve determinar que o MMA apresente e execute o necessário plano de ação em prol da adoção das necessárias medidas para a efetiva correção das irregularidades identificadas na presente auditoria e, especialmente, para a clara definição das funções, competências e responsabilidades das instituições nas estruturas e nos arranjos institucionais previstos no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, em sintonia com o art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, além de promover a efetiva integração com os entes políticos subnacionais e com as entidades da sociedade civil em favor da melhor definição da política pública de controle sobre o desmatamento ilegal, nos termos do art. 4º, IV e VII do Decreto n.º 9.203, de 2017.

II – Dos Fatores Externos à Fiscalização Ambiental.

17. No curso da fiscalização, a equipe de auditoria identificou, também, a subsistência de variáveis externas e internas ao ambiente institucional do Ibama ante a capacidade de influenciarem o poder de fiscalização da aludida entidade contra o ilegal desmatamento na Amazônia Legal.

18. Ao discorrer, assim, sobre a primeira variável externa, a equipe de auditoria assinalou que as mensagens então enviadas junto à mídia pelo Executivo federal e pelo dirigente máximo do MMA não estariam alinhadas com as diretrizes da política do combate ao desmatamento, tendendo, na prática, a contribuir para a eventual deslegitimação do trabalho exercido pelos fiscais do Ibama e para o eventual incremento da violência contra os respectivos servidores, além da propensão à prática de atos no desmatamento ilegal.

19. Não por acaso, a pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto aos fiscais do Ibama evidenciaria o impacto negativo dessas mensagens então enviadas por algumas autoridades do Executivo federal, tendo 87,3% afirmado, entre os 333 fiscais participantes da pesquisa, que o poder dissuasor das sanções restaria prejudicado a partir desses contraditórios discursos pelas autoridades públicas.

20. A unidade técnica anotou, nesse sentido, a existência de estudo realizado pelo Instituto Socioambiental sobre a correlação entre o significativo aumento de infrações ambientais nos meses subsequentes às visitas dos chefes do Executivo federal e estadual, além do dirigente máximo do MMA, nas localidades afetadas pela promoção dos atos públicos contrários à atuação fiscalizadora do Ibama.

21. Em face, pois, do contraditório conteúdo desses discursos, o Ministério Público Federal teria expedido por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 4/9/2019, a Recomendação n.º 4/2019 no sentido de o MMA abster-se de praticar os atos e de dar as declarações públicas tendentes a desincentivar o cumprimento das leis de proteção ao meio ambiente e a deslegitimar o trabalho de fiscalização exercido pelo Ibama e o ICMBio.

22. Por esse prisma, restaria adequada a proposta da unidade técnica para o envio de recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao MMA sobre a necessidade de as eventuais mensagens enviadas pelas autoridades públicas sobre o exercício da fiscalização pelas instituições competentes estarem efetivamente alinhadas com a política de controle ao desmatamento.

23. Ao discorrer, de toda sorte, sobre a segunda variável externa à fiscalização do Ibama, a unidade técnica assinalou que não subsistiria a plena previsão legal para a autorização, no âmbito da GLO, do emprego das Forças Armadas na repreensão de infrações ambientais, já que o emprego dos militares deveria ficar restrito às ações sob a competência dos órgãos policiais especificados no art. 144 da Constituição de 1988 em consonância com o art. 142, § 1º, da CF88 e com o art. 15, § 2º, da LC n.º 97, de 1999.

24. Ocorre, todavia, que o desmatamento ilegal poderia figurar como crime ambiental com a pena de reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa, nos termos do art. 50-A da Lei n.º 9.605, de 1998, competindo a sua apuração aos aludidos órgãos policiais, nos termos do art. 144, §§ 1º e 4º, da CF88, até porque o aludido crime ambiental tenderia a historicamente estar associado a outros ilícitos penais combatidos pelas forças de segurança pública.

25. Por conseguinte, subsistiria, sim, a eventual plausibilidade no emprego das Forças Armadas no âmbito da GLO sobre a área ambiental em face de estar correlacionado com o eventual combate a crimes ambientais praticados contra o patrimônio ambiental, devendo esse emprego estar sopesado pelo eventual esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da CF88 e não estar direcionada apenas sobre as infrações administrativas ambientais sob a competência das instituições ambientais.

26. Bem se vê, nesse ponto, que a expressa referência ao combate contra os crimes ambientais teria sido feita pelo recente Decreto n.º 10.341, de 2020, quando autorizou o emprego das Forças Armadas nas unidades da federação integrantes da Amazônia Legal, ao estabelecer os objetivos para o emprego dos militares na GLO junto à área ambiental sob as seguintes premissas: “*I - ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal; e II - o combate a focos de incêndio.*” (grifou-se).

27. De todo modo, subsistiria a possibilidade de inadequada sobreposição entre as competências dos órgãos policiais, com o adicional emprego das FFAA na respectiva GLO, e o efetivo exercício do poder de polícia ambiental pelo Ibama e ICMBio, entre outras instituições correlatas, restando evidenciada, então, a necessidade de o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, estabelecer as funções de cada instituição no âmbito da política de prevenção e combate ao desmatamento.

28. Por esse prisma, o TCU deve promover o envio de recomendação para, em conjunto, entre outras instituições, com o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República, o MMA formular e executar o respectivo plano de ação em prol da efetiva adoção das necessárias medidas para a plena definição das específicas competências no âmbito do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, sem prejuízo de, em consonância com a legislação aplicável, as competentes instituições fixarem as funções, responsabilidades e competências das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem em

prol da prevenção e do combate ao desmatamento ilegal, nos termos, por exemplo, do art. 4º, IV, VII e X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, estando presentes os requisitos legais para a autorização dessa GLO na área ambiental.

III – Dos Fatores Internos à Fiscalização Ambiental.

29. A unidade técnica teria evidenciado, nesse aspecto, os fatores inerentes ao ambiente interno do Ibama tendentes a influenciar o poder de fiscalização contra o desmatamento sob as seguintes premissas: (i) redução do número de fiscais ao longo dos anos; (ii) ausência da necessária estratégia de comunicação social destinada ao combate do desmatamento ilegal; (iii) deficiências no processo de nomeação para os cargos estratégicos na fiscalização; e (iv) fragilidade na definição do porte de arma de fogo pelos agentes ambientais federais.

30. Eis que, no curso da fiscalização, a unidade técnica identificou o risco de prejuízo ao poder de fiscalização do Ibama em face da significativa redução do número de servidores nos últimos anos e, especial, dos servidores optantes pelo exercício da relevante função de fiscal ambiental, apesar das frustradas tentativas do Ibama no sentido de buscar a realização de novos concursos em prol do preenchimento dos 2.311 cargos atualmente vagos.

31. A despeito, todavia, da autorização dada pelo Ministério da Economia para a realização do concurso público em favor do provimento de cargos no Ibama e no ICMBio, tendo isso sido anunciado pelo então dirigente do MMA na coletiva à imprensa realizada em 23/6/2021, o TCU deve, sim, promover o envio da recomendação formulada pela unidade técnica para que, em conjunto com o CNAL e o Ministério da Economia, o MMA adote as medidas cabíveis para assegurar o restabelecimento da adequada estrutura de cargos em fiscais ambientais.

32. Ao discorrer, por outro lado, sobre a ausência da estratégia de comunicação social pelo Ibama, a unidade técnica assinalou a necessidade de implementá-la com vistas à dissuasão da prática dos ilícitos ambientais no âmbito da prevenção e do combate ao desmatamento ilegal, até porque figuraria como diretriz geral para a governança na fiscalização ambiental, nos termos do art. 7º, XVIII, da Portaria n.º 24, de 2016, do art. 4º, XI, do Decreto n.º 9.203, de 2017.

33. Por essa linha, o TCU deve promover o envio de determinação para, conjuntamente, o MMA e o Ibama apresentarem o correspondente plano de ação em prol da adoção das necessárias medidas para a efetiva implementação de estratégia de comunicação social em prol do incremento na percepção da sociedade sobre a atuação da fiscalização contra o desmatamento ilegal e sobre a dissuasão dos ilícitos ambientais, já que essas medidas tendem a contribuir para a efetiva melhoria do ambiente operacional de fiscalização pelas respectivas instituições.

34. Ao discorrer, por seu turno, sobre o processo de escolha e nomeação para os cargos em comissão e as funções comissionadas no Ibama, a unidade técnica teria anotado que a análise sobre o efetivo cumprimento dos critérios estabelecidos pelo Decreto n.º 9.727, de 2019, deve ser melhor conduzida no bojo da representação autuada sob o TC 035.318/2020-1, não tendo promovido a profunda análise, assim, sobre esse achado no seio do presente processo.

35. Contudo, a partir de dados disponibilizados pelo Ministério Público Federal, a unidade técnica teria destacado o aumento no número de registros de vacâncias em cargos estratégicos nas superintendências regionais junto às unidades federativas integrantes da Amazônia Legal em relação aos exercícios anteriores, tendo evidenciado que, em 2019 e 2020, o tempo médio de vacância nessas superintendências seria superior a 7 (sete) meses.

36. Por esse ângulo, estaria adequada a proposta da unidade técnica para o envio de determinação no sentido de o Ibama e o MMA elaborarem o devido plano de ação com vistas à adoção das necessárias medidas para evitar a subsistência de vacâncias prolongadas nas funções estratégicas de fiscalização no combate ao desmatamento ilegal e, especial, dos superintendentes regionais do Ibama junto às unidades federativas integrantes da Amazônia Legal.

37. Ao avaliar, por outro ângulo, a garantia do porte de arma de fogo pelos agentes ambientais, a unidade técnica anotou que essa medida estaria fragilizada pela revogação da Lei n.º 4.771 (Código Florestal), de 1965, e do Decreto-Lei n.º 221, de 1967, dispondo sobre a proteção e os estímulos à pesca, pois as subsequentes leis revogadoras não teriam expressamente estabelecido o porte de armas de fogo em prol dos fiscais ambientais, não subsistindo, tampouco, essa expressa previsão na Lei n.º 10.826 (Estatuto do Desarmamento), de 2003.

38. Bem se vê, por outro lado, que subsistiria a aludida prerrogativa para o porte de armas em prol de todos os agentes públicos responsáveis pela fiscalização da caça, pois estariam equiparados aos agentes de segurança pública, nos termos do art. 26 da Lei n.º 5.197, de 1967, dispondo sobre a proteção da fauna.

39. Estariam em tramitação, de todo modo, alguns projetos de lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em sentido contrário e favorável ao porte de armas pelos fiscais no exercício do poder de fiscalização ambiental, tendo a unidade técnica identificado que o projeto em estágio mais avançado figuraria sob o PL n.º 3.772, de 2012, estando pronto para a eventual inclusão em pauta no Plenário da Câmara dos Deputados com a subjacente previsão do porte de arma em prol dos agentes das instituições integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

40. Diante, pois, dos aludidos projetos de lei, restaria adequada a proposta da unidade técnica para o envio de recomendação no sentido de, em conjunto com a AGU, o MMA e o Ibama avaliarem a necessidade de adoção das eventuais medidas judiciais com vistas a garantir o porte de armas de fogo em prol dos fiscais ambientais no exercício do poder de polícia ambiental diante do iminente risco no exercício da respectiva atividade em áreas assoladas, por exemplo, pela ilegal exploração por garimpeiros e madeireiros armados.

IV – Das Considerações Finais.

41. A partir, então, da inegável relevância desta auditoria operacional, o TCU deve enaltecer a percuciente iniciativa do emérito Ministro-Presidente José Mucio Monteiro, ao buscar a aprovação para o início do correspondente trabalho de fiscalização pelo Plenário do TCU, com o adicional agradecimento ao Assessor Bruno Sá de Abreu pelo eficiente trabalho técnico conduzido no Gabinete do Ministro-Relator, e, também, enaltecer o valoroso trabalho de auditoria empreendido pelos Auditores Federais Rafael Lopes Torres (coordenador), Elisângela Papst e Luciano Aires Teixeira sob a dedicada supervisão do Diretor Carlos Eduardo Lustosa da Costa e sob a prestimosa liderança do Secretário Hugo Chudyson Araújo Freire.

42. Importante assinalar, enfim, que boa parte das medidas aqui anunciadas já teria sido submetida à prévia avaliação das instituições envolvidas por meio do procedimento de construção participativa, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020.

43. Em face, portanto, de todos os elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, o TCU deve prolatar as correspondentes determinações e recomendações, sem prejuízo de, entre outras providências, autorizar o monitoramento desta deliberação em busca do efetivo cumprimento de todas essas medidas tecnicamente relevantes.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de julho de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Aviso nº 1160 - GP/TCU

Brasília, 30 de julho de 2021.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 1758/2021 (acompanhado dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação), prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Telepresencial de 21/7/2021 ao apreciar os autos do TC-038.045/2019-2, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

Esclareço que o mencionado processo trata de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador JAQUES WAGNER
Presidente da Comissão de Meio Ambiente
Senado Federal
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1758/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.045/2019-2.
- 1.1. Apenso: TC 025.839/2020-9; TC 040.804/2020-8; TC 024.802/2020-4; TC 026.812/2020-7; TC 038.748/2019-3.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: não há até o presente momento.
4. Instituições: Ministério do Meio Ambiente (MMA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL); Ministério da Defesa (MD); Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe); e Casa Civil da Presidência da República.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, nos termos do art. 43 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresente o correspondente plano de ação com o respectivo cronograma de ações e responsabilidades, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação desta deliberação, para a efetiva adoção das medidas necessárias para a plena correção das irregularidades identificadas na presente auditoria a partir da implementação das seguintes providências:

9.1.1. promover a clara definição das funções, competências e responsabilidades das instituições nas estruturas e nos arranjos institucionais previstos no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, em sintonia com o art. 4º, X, do Decreto nº 9.203, de 2017, além de promover a efetiva integração com os entes políticos subnacionais e com as entidades da sociedade civil em favor da melhor definição da política pública de controle sobre o desmatamento ilegal, nos termos do art. 4º, IV e VII do Decreto nº 9.203, de 2017;

9.1.2. promover, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a estratégia de comunicação social em prol do incremento na percepção da sociedade sobre a atuação da fiscalização contra o desmatamento ilegal e sobre a dissuasão dos ilícitos ambientais na Amazônia Legal, além da imagem positiva para as instituições, com a adicional inclusão aí do alinhamento sobre as eventuais mensagens enviadas pelas autoridades públicas no Executivo federal, já que essas medidas tendem a contribuir para a efetiva melhoria do ambiente operacional de fiscalização pelas respectivas instituições ambientais, nos termos do art. 4º, XI, do Decreto nº 9.203, de 2017, e do art. 7º, XVIII, da Portaria Ibama nº 24, de 2016, contendo, entre outros elementos, as diretrizes e as orientações para assegurar a divulgação periódica à sociedade das informações sobre as operações de fiscalização, com os seus resultados, e para garantir a eventual manifestação em resposta por parte da instituição em situações tendentes a comprometer a sua imagem e a subjacente fiscalização ambiental;

9.1.3. promover, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a efetiva definição sobre as eventuais medidas administrativas necessárias para evitar a subsistência de vacâncias prolongadas nas funções estratégicas de fiscalização no combate ao desmatamento ilegal e, especialmente, dos superintendentes regionais do Ibama junto às unidades federativas integrantes da Amazônia Legal, em sintonia com os princípios administrativos da impessoalidade e da eficiência; sem prejuízo de, adicionalmente, destacar que a aprofundada análise sobre o efetivo cumprimento dos critérios estabelecidos pelo Decreto n.º 9.727, de 2019, no bojo do processo de escolha e nomeação para os cargos em comissão e as funções comissionadas no Ibama, entre outras eventuais instituições, será melhor conduzida no âmbito da representação autuada sob o TC 035.318/2020-1;

9.2. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em consonância com o princípio administrativa da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017, o Conselho Nacional da Amazônia Legal e o Ministério do Meio Ambiente adotem, conjuntamente, as seguintes medidas:

9.2.1. elaborem e submetam à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos do art. 26 do Decreto n.º 9.191, de 2017, as propostas de normativos, em forma clara, coerente e completa, para o detalhamento e a delimitação da competência dos diversos atores envolvidos nas ações de formulação, coordenação, acompanhamento e avaliação da política pública de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal;

9.2.2. promovam a estruturação do arranjo institucional para permitir e fomentar a participação de representantes das unidades federativas integrantes da Amazônia Legal, além da sociedade civil e das demais instituições pertinentes, no planejamento e na implementação das ações para o controle do desmatamento ilegal na região;

9.2.3. identifiquem e implementem as medidas para o restabelecimento da capacidade operacional de fiscalização ambiental pelo Ibama, ante a acentuada redução dos seus quadros nos últimos anos, tendendo a prejudicar o cumprimento das suas atribuições institucionais para exercer o poder de polícia ambiental e executar as ações de fiscalização ambiental;

9.3. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, como coordenador da Conaveg, o Ministério do Meio Ambiente conduza o processo de aprimoramento do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, com o seu respectivo Plano Operativo, para que passem a conter os elementos necessários e suficientes à sua plena configuração, a exemplo daqueles previstos no art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, e no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes: Planos e Objetivos; e Institucionalização), além do documento emitido pelo governo federal como “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante”, em consonância, assim, com o princípio administrativa da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017;

9.4. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em conjunto, entre outras instituições, com o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente formule e execute o respectivo plano de ação em prol da efetiva adoção das necessárias medidas para a plena definição das específicas competências no âmbito do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, sem prejuízo de, em consonância com a legislação aplicável, as competentes instituições militares fixarem as funções, responsabilidades e competências das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em prol da prevenção e do combate ao desmatamento ilegal, nos termos, por exemplo, do art. 4º, IV, VII e X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, estando presentes, contudo, os requisitos legais para a autorização dessa GLO na área ambiental, em sintonia com os arts. 142, § 1º, e 144 da Constituição de 1988 e o art. 15, § 2º, da LC n.º 97, de 1999, além, entre outros, do art. 50-A da Lei n.º 9.605, de 1998;

9.5. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em conjunto com a Advocacia-Geral da União, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) avaliem a premente necessidade de adoção das eventuais medidas judiciais, legislativas e administrativas com vistas a garantir o porte de armas de fogo em prol dos fiscais ambientais no exercício do poder de polícia ambiental diante do iminente risco no exercício da respectiva atividade em áreas assoladas, por exemplo, pela ilegal exploração por garimpeiros e madeireiros indevidamente armados;

9.6. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, entre outras instituições, a Casa Civil da Presidência da República adotem as medidas cabíveis para a observância da evidente necessidade de todas as mensagens enviadas em qualquer veículo de mídia ou comunicação por todas as autoridades públicas no Executivo federal sobre o combate ao desmatamento, entre outras ações ambientais, além da atuação das instituições envolvidas no processo de fiscalização ambiental, estarem devida e efetivamente alinhadas com os objetivos fixados para a política pública de controle do desmatamento ilegal, entre outros ilícitos ambientais, na Amazônia Legal, como indicado, aliás, pelo Ministério Público Federal por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 4/9/2019, no âmbito da Recomendação n.º 4/2019 para o MMA abster-se de praticar os atos e de apresentar as declarações públicas tendentes a desincentivar o cumprimento das leis de proteção ao meio ambiente e a deslegitimar o trabalho de fiscalização exercido pelo Ibama e o ICMBio em sintonia, aí, com o princípio administrativo da eficiência e com os valores de governança pública apontados pelo Decreto n.º 9.203, de 2017;

9.7. promover o envio de ciência a todos os órgãos e entes públicos apontados pelos itens 9.2 a 9.6 deste Acórdão, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que, conjuntamente e dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação desta deliberação, apresentem o correspondente plano de ação, com o respectivo cronograma de ações e responsabilidades, tendente a resultar no cumprimento das recomendações ali proferidas, ressaltando, desde já, a importância do efetivo cumprimento de todas as recomendações diante da respectiva relevância técnica, sem prejuízo de, conjuntamente, os aludidos órgãos e entes públicos apontarem, no referido plano de ação, a eventual desnecessidade de implementação de algumas dessas recomendações a partir da efetiva apresentação da correspondente motivação técnica:

9.8. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.8.1. ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além do envio ao Ministério da Defesa, ao Conselho Nacional da Amazônia Legal, à Advocacia-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.8.2. ao Ministério Público Federal por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, para ciência e eventuais providências cabíveis, além do envio ao Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado em adicional ciência sobre as representações ora em apensamento ao presente processo (TC 038.748/2019-3, TC 024.802/2020-4, TC 025.839/2020-9 e TC 026.812/2020-7);

9.9. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, por intermédio da Presidência do TCU, aos seguintes destinatários:

9.9.1. à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, à Comissão Externa de Políticas de Integração Meio Ambiente e Economia da Câmara dos Deputados, à Comissão Externa – Queimadas em Biomas Brasileiros da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, além do envio ao Exmo. Sr. Presidente da República, para ciência e eventuais providências;

9.9.2. à Presidência do Senado Federal e à Presidência da Câmara dos Deputados, para ciência, em função de alguns projetos de lei estarem, em tramitação, na Câmara dos Deputados e no

Senado Federal em sentido contrário ou favorável ao porte de armas pelos fiscais no exercício do poder de fiscalização ambiental, tendo a unidade técnica no TCU identificado que o projeto em estágio mais avançado figuraria sob o PL n.º 3.772, de 2012, estando pronto para a eventual inclusão em pauta no Plenário da Câmara dos Deputados com a subjacente previsão do porte de arma em prol dos agentes das instituições integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente;

9.10. promover a juntada de cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao TC 038.410/2019-2 e ao TC 040.439/2019-4, para a eventual adoção das medidas ali cabíveis; e

9.11. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de a unidade técnica promover o monitoramento sobre o cumprimento de todas as medidas fixadas por este Acórdão.

10. Ata nº 27/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/7/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1758-27/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 038.045/2019-2.

Apensos: TC 025.839/2020-9; TC 024.802/2020-4;
TC 026.812/2020-7; TC 038.748/2019-3; e TC 040.804/2020-8.

Natureza: Auditoria.

Instituições: Ministério do Meio Ambiente (MMA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; Ministério da Defesa (Inpe); Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL); Ministério da Defesa (MD); e Casa Civil da Presidência da República.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A PREVENÇÃO E O COMBATE AO ILEGAL DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO SOBRE AS RESPONSABILIDADES DAS INSTITUIÇÕES NO PLANO NACIONAL DE CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL E RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA. AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL EM PROL DO COMBATE AO DESMATAMENTO. NECESSIDADE DAS MENSAGENS ENVIADAS POR AUTORIDADES PÚBLICAS ESTAREM EM CONSONÂNCIA COM A POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO. VACÂNCIAS PROLONGADAS NOS CARGOS E FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DO IBAMA. FRAGILIZAÇÃO DO PORTE DE ARMA DE FOGO PELOS FISCAIS AMBIENTAIS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal.

2. Após os trabalhos de auditoria conduzidos pelos Auditores Federais Rafael Lopes Torres, Elisângela Papst e Luciano Aires Teixeira, a equipe de fiscalização lançou o seu relatório de auditoria à Peça 248, com a anuência dos dirigentes da SecexAgroAmbiental (Peças 249 e 250), nos seguintes termos:

“(...) 1. INTRODUÇÃO

1.1 Identificação do objeto de auditoria

1. O objeto desta auditoria são as ações do Governo Federal para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, no período de 2016 a 2020.

1.2 Antecedentes

2. A presente auditoria foi oriunda de comunicação feita pelo Presidente deste Tribunal, Ministro José Múcio Monteiro, ao Plenário da Corte, em 28/8/2019, em função da aceleração do desmatamento na Amazônia Legal e dos elevados números de focos de queimadas na região no período de janeiro a agosto de 2019.

3. O assunto também despertou a atenção da Câmara dos Deputados, que formulou duas Solicitações ao TCU versando sobre o tema (TC 038.410/2019-2 e 040.439/2019-4). Em ambas o

Tribunal, dentre outras medidas, informou às comissões solicitantes (Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão Externa de Políticas de Integração Meio Ambiente e Economia) a respeito da realização do presente trabalho e determinou que o resultado desta auditoria fosse comunicado oportunamente àquelas comissões (Acórdãos 458/2020 e 1.355/2020, ambos do Plenário).

4. O Ministério Público junto ao TCU também formulou representações relacionadas ao tema da auditoria, a exemplo das tratadas nos TCs 038.748/2019-3 e 033.636/2020-6. O primeiro deles foi apensado a este processo (Acórdão 725/2020-Plenário) e, em relação ao segundo, juntou-se cópia da deliberação adotada aos presentes autos (Acórdão de Relação 11.537/2020-2ª Câmara).

5. A prevenção e o controle do desmatamento e queimadas constituem tema bastante amplo e que envolve diversas dimensões. Abarca aspectos ligados a ordenamento fundiário e territorial, fomento a atividades produtivas sustentáveis e instrumentos normativos e econômicos. O Tribunal já realizou diversas fiscalizações conectadas a esses aspectos, relacionadas na tabela abaixo. (...)

1.3 Objetivo e escopo da auditoria

6. Conforme será tratado na Seção 2.1 – Visão Geral sobre o Desmatamento, existe relação de causa e efeito entre o desmatamento e as queimadas e incêndios florestais no bioma Amazônia. O tema ‘queimadas’ não faz parte diretamente do escopo deste trabalho, que se concentra em avaliar o processo de controle do desmatamento exercido pelo Governo Federal. No entanto, em função da relação de causa e efeito apontada, tratar da questão do desmatamento impacta o fenômeno das queimadas e dos incêndios na Amazônia Legal.

7. O desmatamento é um problema bastante complexo e multifacetado. O enfrentamento do desmatamento ilegal ocorre por meio de ações de diversas naturezas, que envolvem temas como ordenamento territorial e fundiário, atividades produtivas sustentáveis, instrumentos econômicos, fiscais e tributários, monitoramento e controle. Uma auditoria que abordasse todos esses temas com propriedade seria extremamente complexa e demorada, com risco de tornar-se inviável. Decidiu-se, então, após discussões com o Gabinete do Ministro-Relator, deixar de incluir os temas ligados a atividades econômicas (como exploração madeireira e mineral, pecuária, entre outros), regularização fundiária, ordenamento territorial, além das questões relacionadas a queimadas e incêndios florestais.

8. Ademais da complexidade e diversidade de cada tema, a auditoria teve início quando a 4ª fase do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) estava em seu estágio final de vigência. Considerou-se um risco eleger áreas que poderiam sofrer alterações significativas em relação à forma com que seriam tratadas em um eventual novo plano ou que poderiam sequer representar prioridades nesse novo contexto. Escolheu-se tratar do eixo ‘monitoramento e controle’, ante o entendimento de que ele é mais perene e imprescindível para enfrentar o desmatamento ilegal. Dentro do eixo ‘monitoramento e controle’ optou-se por não abordar a fase do processo sancionador, uma vez que ele tinha sido tratado em auditoria recente da Controladoria-Geral da União e também foi objeto de recentes e significativas alterações normativas e procedimentais.

9. Logo no início da fase de planejamento do trabalho, decidiu-se abordar também o tema mais amplo de governança da política de controle do desmatamento na Amazônia Legal, em virtude de diversas alterações normativas e de estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e pelo surgimento de novos atores nesse contexto, como o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), que redesenharam a forma como o Governo Federal passou a tratar do tema.

1.4. Critérios

10. Os critérios utilizados, de uma forma geral, foram leis, normativos e regulamentos que abordam os aspectos tratados no trabalho, além de princípios que informam a atuação da Administração Pública. Utilizaram-se, ainda, documentos que consolidam boas práticas de gestão, tais como referenciais de governança do TCU e o guia de análise ex ante de políticas públicas do Governo Federal.

11. Especificamente para os achados referentes à comunicação social e discurso político, foram também usadas construções teóricas, embasadas em artigos científicos, relacionadas à dissuasão da ação fiscalizadora, à influência da liderança e à legitimidade do exercício de poder de polícia.

1.5. Metodologia

12. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com os princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional.

13. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações preliminares com o intuito de melhor conhecer o fenômeno do desmatamento, suas principais causas, sua dinâmica, o histórico das iniciativas de controle do desmatamento na região da Amazônia Legal. No que se refere à governança da política de controle do desmatamento, atenção especial foi dada ao exame dos normativos que tratam do tema, dos documentos referentes ao PPCDAm (4^a fase), plano que se encontrava em vigor à época da etapa de planejamento da auditoria, à realização de entrevistas com interlocutores do MMA, coordenador do PPCDAm. Em relação à fiscalização ambiental para o combate ao desmatamento ilegal, a interlocução se deu principalmente no âmbito do Ibama, entidade encarregada legalmente de exercer essa fiscalização, em âmbito federal (ao lado do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em relação às unidades de conservação federais). Procurou-se conhecer o processo de fiscalização, em especial as fases de planejamento e execução. Também foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com especialistas que trabalham com o tema do desmatamento há anos, no âmbito de universidades e organizações do terceiro setor.

14. Por meio da abordagem baseada em riscos (ABR), identificaram-se os principais riscos relacionados ao processo de planejamento e execução da fiscalização ambiental do desmatamento ilegal. A identificação de riscos, por sua vez, além dos exames e análises efetuadas com relação à governança da política, subsidiou a elaboração das questões de auditoria.

15. Registre-se que em função da pandemia do coronavírus e todas as limitações que ela gerou, a auditoria foi suspensa por cerca de quatro meses, pouco antes do encerramento da fase de planejamento.

16. Quando da retomada do trabalho, foi necessária uma revisão do planejamento, tendo em vista as alterações normativas e estruturais que haviam sido promovidas pelo Governo Federal em relação ao tratamento da questão do desmatamento, notadamente a reativação do CNAL por meio do Decreto 10.239/2020, e a autorização do uso das Forças Armadas no combate ao desmatamento e queimadas na Amazônia Legal, no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Operação Verde Brasil 2), conforme Decreto 10.341/2020.

17. Esses novos aspectos foram considerados e após a realização de painel de referência da auditoria, em formato virtual, realizaram-se ajustes nas questões e subquestões de auditoria, abaixo relacionadas.

Questão 1: Em que medida a política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, no âmbito do Governo Federal, possui estrutura adequada de governança?

Subquestão 1.1. Em que medida a política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal foi institucionalizada formal e adequadamente?

Subquestão 1.2. De que maneira ocorre a participação das partes interessadas na formulação e na execução da política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal?

Subquestão 1.3. De que forma o Ministério do Meio Ambiente vem desempenhando sua atribuição de coordenador da política de prevenção e controle do desmatamento, inclusive no que tange à articulação entre as diferentes esferas de governo?

Questão 2: Em que medida as condições em que a fiscalização do Ibama atua impactam o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

Subquestão 2.1. Que ações estão sendo adotadas pelo CNAL, INPE e Ibama para aprimorar a detecção dos alvos para a fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

Subquestão 2.2. Em que medida as condições internas à fiscalização do Ibama favorecem o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal? (Condições internas tratadas: recursos humanos, sanções administrativas, comunicação, nomeações para funções e cargos estratégicos, capilaridade do Ibama na região e fatores administrativos relacionados à atividade de fiscalização)

Subquestão 2.3. Em que medida o ambiente externo em que se insere a fiscalização favorece o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal? (Aspectos relacionados ao ambiente externo tratados: porte de arma, discurso de autoridades públicas, emprego das Forças Armadas em Operação de Garantia da Lei e da Ordem)

18. Durante a fase de execução, além do exame dos documentos obtidos em processos administrativos do MMA e do Ibama e nas requisições de auditoria enviadas aos diversos atores envolvidos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Ibama, do MMA, do Ministério da Defesa, do CNAL e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Também foram enviados questionários eletrônicos aos gestores da área de fiscalização do Ibama e aos servidores da entidade que atuam na atividade de fiscalização ambiental e que participaram de pelo menos uma ação de fiscalização de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal desde 2016. Doravante, esse instrumento será referenciado como ‘questionário enviado aos fiscais’, que foram a grande maioria dos respondentes. Foi encaminhado, ainda, questionário a diversos especialistas no tema e a representantes de determinadas instituições relevantes para a presente fiscalização. Os apêndices A e B descrevem em maiores detalhes a metodologia de elaboração dos questionários e apresentam maiores informações sobre as respostas recebidas.

1.6. Dificuldades/limitações

19. Um primeiro fator que impactou o trabalho foi a pandemia do coronavírus. Conforme citado, foi necessário revisar o planejamento do trabalho ante o surgimento de novos atores relevantes para o tratamento da questão. Além disso, durante a pandemia houve a mudança completa da equipe de gestores do Ibama responsável pelo comando da área de fiscalização. O trabalho de planejamento da auditoria foi desenvolvido com ampla participação da equipe anterior do Ibama. Com a mudança dos gestores, a aproximação e a interlocução com a nova equipe tiveram que ser novamente construídas, em um cenário em que o escopo do trabalho já estava definido.

20. Como também mencionado acima, com a retomada do trabalho após a paralisação, foi necessário incorporar à auditoria aspectos ligados à atuação do CNAL e das Forças Armadas no âmbito da Operação Verde Brasil 2 (Operação VB2), o que demandou trabalho de aproximação com esses novos atores, para a realização de entrevistas e solicitação de informações. O processo de agendamento das reuniões e obtenção das informações foi lento, o que prejudicou o andamento do trabalho. Parte das informações demoraram a serem fornecidas e algumas foram apresentadas de forma tardia levando-se em conta o cronograma estabelecido para a auditoria.

21. Em função da pandemia, também não foi possível realizar viagens na fase de execução do trabalho. Quando sobreveio a pandemia, as visitas de campo ainda não haviam sido programadas, mas possivelmente teriam sido realizadas visitas ao INPE, para uma melhor compreensão dos diversos aspectos ligados ao monitoramento do desmatamento (ver seção 6.1 do relatório). A execução de visitas de campo na própria região da Amazônia Legal, com a realização de entrevistas e reuniões com agentes e gestores envolvidos mais diretamente na realização das ações, seja do Ibama, seja do Ministério da Defesa, do ICMBio e/ou das Oemas seria certamente de bastante utilidade para o trabalho. Como forma de mitigar essa limitação, foram realizadas reuniões por videoconferência com alguns desses agentes. Foram também realizadas diversas reuniões presenciais no CNAL e no Ibama.

22. Além desta introdução, o presente relatório contém a visão geral do objeto da auditoria no capítulo seguinte. Os capítulos de 3 a 5 do relatório constituem seu núcleo central, onde estão descritos os achados de auditoria referentes aos aspectos de governança (cap. 3), do ambiente externo em que se insere a fiscalização (cap. 4) e aqueles inerentes à fiscalização exercida pelo Ibama (cap. 5). O cap. 6 trata de outras questões relevantes relacionadas à fiscalização, mais

especificamente sobre o monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal e a aplicação de sanções administrativas por parte do Ibama. Apesar dos temas tratados neste capítulo não terem gerado achados de auditoria, com a formulação de recomendações específicas, eles abordam aspectos relevantes dentro do processo de controle do desmatamento e contêm informações úteis para o aprimoramento de condições importantes relacionadas à política de prevenção e controle do desmatamento ilegal.

2. VISÃO GERAL

2.1. Sobre o desmatamento

23. O desmatamento caracteriza-se pela supressão, parcial ou total, de árvores e demais coberturas vegetais de determinada região. Já focos de calor são informações sobre pontos na superfície terrestre com temperaturas acima do normal capturadas por satélites de monitoramento. Esses focos de calor estão associados a queimadas, técnica tradicional utilizada para limpar uma área para plantio de determinadas culturas ou para pecuária; e incêndios, que correspondem a fogos, acidentais ou provocados pelo homem, que avançam sem controle pela floresta ou por áreas agrícolas. Nem todas as queimadas são proibidas, desde que autorizadas pelo órgão ambiental (Pereira, 2019).

24. A Amazônia Legal, expressão advinda, inicialmente, da Lei 1.806, de 6 de janeiro de 1953, corresponde à região compreendida pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano 44°), o que equivale a cerca de 61% do território brasileiro (Figura 1). A Amazônia Legal, além de abrigar todo o bioma Amazônia brasileiro, contém vinte por cento do bioma Cerrado e parte do Pantanal matogrossense (Oeco, 2014). (...)

25. O desmatamento na Amazônia Legal, que apresentou uma significativa redução entre 2004 e 2012, aumentou desde então, especialmente no ano de 2019, crescimento que continuou no ano de 2020, com menor intensidade, como se pode ver no gráfico abaixo. É importante destacar que o dado divulgado com relação a um determinado ano corresponde, na realidade, ao desmatamento ocorrido entre agosto do ano anterior e julho daquele ano. Assim, por exemplo, quando se fala da 'taxa de desmatamento de 2020', refere-se, na verdade, ao desmatamento ocorrido entre agosto de 2019 a julho de 2020 (INPE, 2020a). Destaque-se, ainda, que o dado apresentado no gráfico abaixo referente a 2020 constitui uma estimativa e não a taxa consolidada de desmatamento para o período, que normalmente só é fornecida pelo INPE em meados do ano seguinte. Entretanto, historicamente, o valor da taxa consolidada situa-se bastante próxima da taxa estimada. Em 2019, por exemplo, a taxa consolidada foi 3,76% maior do que a estimada. Assim, para os objetivos deste trabalho utilizaremos o valor de 11.088km² como a taxa de desmatamento anual de 2020. (...)

26. Fenômeno associado ao desmatamento, o aumento de focos de calor, caracterizados por queimadas e incêndios florestais, também ganhou destaque nos meios de comunicação e na sociedade em período recente.

27. Especialistas afirmam que o aumento no número de queimadas na Amazônia relaciona-se à alta nas taxas de desmatamento. Para se ter ideia da relação entre os fenômenos, de janeiro a agosto de 2019, os dez municípios amazônicos com maior área desmatada também foram os que apresentaram maior número de focos de calor. Também deve-se considerar que, no bioma amazônico, é raro ocorrer queimadas espontâneas, mesmo em épocas de estiagem mais críticas (o ano de 2019 foi mais chuvoso que os três anos anteriores e, ainda assim, teve maior quantidade de focos de calor). Nesse bioma, as queimadas e incêndios decorrem de ações humanas, intencionais ou não. Há estudos no sentido de que o uso do fogo, em grande parte dos casos, é parte da estratégia de limpeza do solo que foi desmatado, ou seja, que o aumento de focos de calor está intrinsecamente ligado à dinâmica do processo de desmatamento na Amazônia (Barlow et al., 2019; IPAM, 2019a; IPAM, 2019b).

28. São diversos os impactos negativos do desmatamento e das queimadas, que muitas vezes sucedem o desmatamento. Primeiramente, há o impacto humano - a poluição atmosférica

gerada pela fumaça das queimadas e incêndios florestais resulta em problemas de saúde à população nacional ou de países vizinhos. Há também efeitos econômicos, não apenas pelo aumento de gastos com saúde pública, mas também por prejuízos à agricultura e à pecuária, atingidas por fogos sem controle. Além disso, produtos oriundos de áreas de desmatamento ilegal podem sofrer restrições para exportação, como ocorre com a soja e a carne. A grilagem de terra, que anda lado a lado com o processo de desmatamento, tem como efeitos a violência no campo, devido a conflitos pela propriedade da terra, além da perda de patrimônio nacional. Sem a intenção de esgotar a indicação dos prejuízos causados pelo desmatamento, há ainda os significativos impactos ambientais, com a perda de biodiversidade e o desequilíbrio do ecossistema (IPEA, 2015; Portela, 2018).

29. Um outro efeito nocivo muito relevante é a emissão de gases de efeito estufa, causadores das mudanças climáticas. E no Brasil, em particular, esse fator é especialmente relevante. Segundo dados do Observatório do Clima, em 2018, 44% das emissões brasileiras vieram das mudanças de uso da terra, ‘sobretudo do desmatamento na Amazônia e no Cerrado’ (Angelo e Ritti, 2019).

2.2. Sobre o controle do desmatamento

30. O desmatamento decorrente de atividades econômicas desenvolvidas na Amazônia Legal teve início na década de 1960, quando programas específicos de desenvolvimento e ocupação da área estimularam o crescimento populacional e econômico da região (Mello e Artaxo, 2017; Capobianco, 2017). Estima-se que na década de 1980, conhecida internacionalmente como ‘década da destruição’, houve uma média anual de desmatamento na região de 21.130 km² (Capobianco, 2017).

31. Ao mesmo tempo, iniciou-se nesse mesmo período uma mudança de percepção da questão do desmatamento na Amazônia Legal, com o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e a promulgação da Constituição Federal, que impôs ao poder público e à sociedade brasileira o dever de defender e preservar a Floresta Amazônica (CF/88, art. 225, § 4º). A partir de 1988, o INPE passou a monitorar o desmatamento da região, por meio do Projeto Prodes – Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite, apresentando dados anuais de taxas de desmatamento (INPE, 2019). Também ocorreu a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama) em 1989 e o cancelamento de projetos de ocupação da região Amazônica (Capobianco, 2017; Mello e Artaxo, 2017).

32. As medidas adotadas à época não conseguiram reverter o quadro de degradação florestal da Amazônia Legal, sendo que o desmatamento apresentou curva de crescimento ascendente, atingindo o seu maior índice em 1995, e que perdurou até 2004, quando alcançou seu segundo maior pico histórico, conforme se verifica no Gráfico 1.

33. Em resposta a essa elevação significativa das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, o Governo Federal editou o Decreto s/nº, de 3/7/2003, que instituiu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor medidas e coordenar ações para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal. O decreto também criou a Comissão Executiva do PPCDAm, inicialmente sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Em 2013, essa coordenação passou a ser de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, com a edição do Decreto 7.957/2013.

34. O PPCDAm, cuja implementação iniciou-se em 2004, foi um dos principais instrumentos para a redução do desmatamento e teve como objetivos fundamentais reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal.

35. O PPCDAm teve quatro fases ao longo desse período, construído em torno de três eixos temáticos: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental e fomento a atividades produtivas sustentáveis. Na quarta fase, que abrangeu o período 2016-2020, foi introduzido um quarto eixo, relacionado a instrumentos econômicos.

36. No mesmo ano de 2004, foi lançado o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter) pelo INPE, apresentando diariamente alertas de alteração da cobertura florestal na região (INPE, 2019). Essas medidas adotadas pelo governo brasileiro deram resultado - em 2012 houve o menor índice de desmatamento até então registrado desde 1988.

37. No período de 2012 a 2014 houve certa estabilização das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, na faixa de 5.000 km²/ano, o que representava uma redução de cerca de 84% da taxa de desmatamento anual entre 2004 e 2014 (MMA, 2020a). O período que se seguiu a 2014 foi de aumento do desmatamento na região, conforme se observa no Gráfico 1. A 4^a fase do PPCDAm (2016-2020) foi aprovada com o desafio de reverter essa tendência de alta. A implementação dessa fase foi marcada por forte instabilidade política, seguido de uma transição governamental com rupturas na política ambiental brasileira (Senado Federal, 2019).

38. Em 2020, cabe destacar que o Governo Brasileiro inseriu outro órgão na estrutura de governança para o combate ao desmatamento na região: o Conselho Nacional da Amazônia Legal (Decreto 10.239/2020). Tal órgão está sob responsabilidade da Vice-Presidência da República, com a atribuição de coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal, dentre elas as de proteção e preservação ambiental.

39. Também em 2020, o PPCDAm foi encerrado e sucedido pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que abrange todos os biomas e, portanto, não é específico para a Amazônia. O novo plano apresenta cinco eixos: tolerância zero ao desmatamento ilegal; regularização fundiária; ordenamento territorial; pagamento por serviços ambientais e bioeconomia.

40. Importante ainda destacar que em 2020 um novo componente foi introduzido no cenário de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, que foi o emprego das Forças Armadas no enfrentamento desse problema (assim como das queimadas), por meio de Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), autorizada pelo Decreto 10.341/2020. Inicialmente esse emprego foi autorizado para vigorar entre 11/5 a 10/6/2020, período que foi sucessivamente prorrogado até 10/7/2020 (Decreto 10.394/2020), até 6/11/2020 (Decreto 10.421/2020) e até 30/4/2021 (Decreto 10.539/2020). A participação das Forças Armadas se deu, até abril de 2021, por meio da chamada Operação VB2, sendo que em 2019 ocorreu a Operação Verde Brasil 1 (Operação VB 1), com duração de dois meses, esta última com maior foco no combate a queimadas.

2.3. A Fiscalização Ambiental do Ibama

41. A Lei 7.735/1989 atribui ao Ibama a competência de exercer o poder de polícia ambiental e de realizar a fiscalização ambiental (art. 2º, incisos I e II). Trata-se da principal entidade federal encarregada de realizar a fiscalização do desmatamento ilegal em nível federal (cabe ao ICMBio o exercício dessa atividade com relação às unidades de conservação federais, nos termos da Lei 11.516/2007).

42. No Ibama, segundo seu Regimento Interno, a atividade de combate ao desmatamento é realizada no âmbito da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), a quem compete 'coordenar, controlar e executar as ações federais referentes à fiscalização (...)'. Mais especificamente, dentro da Dipro, essa atividade é desempenhada pela Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental (CGFIS), que possui três coordenações: Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização (Conof), Coordenação de Operações de Fiscalização (Cofis) e Coordenação de Inteligência de Fiscalização (Coint).

2.4. Metas relacionadas ao controle do desmatamento

43. Conforme apontado na Seção 2.1 – Visão Geral sobre o Desmatamento, um dos efeitos nocivos do desmatamento é a emissão de gases de efeito estufa. Em função disso, o Brasil possui hoje metas relacionadas às taxas de desmatamento na Amazônia Legal. Uma delas está prevista no Decreto 9.578/2018, que consolidou os atos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima. O art. 19, § 1º, inciso I, desse decreto dispõe que para alcançar o compromisso voluntário de que trata o

art. 12 da Lei 12.187/2009 (que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima), seriam desenvolvidas ações de redução de 80% dos índices atuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005. Essa meta seria a de se obter uma área desmatada de até 3.925km² em 2020.

44. Em decorrência do Acordo de Paris, aprovado por 195 países, o Brasil estabeleceu diversas metas para redução da emissão de gases de efeito estufa. Em âmbito nacional, o Acordo de Paris foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 140, de 16/8/2016. Em 21/9/2016, o instrumento foi entregue às Nações Unidas. O acordo foi promulgado por meio do Decreto 9.073, de 5/6/2017. Por meio das chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, por sua sigla em inglês), o Brasil se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, até 2025 (MMA, 2020b). No que se refere ao setor florestal e de mudança do uso da terra, dentre outras medidas, o país se comprometeu a 'fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia Brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030' (MRE, 2020).

45. Com relação à meta prevista no Decreto 9.578/2018, ela ficou longe de ser cumprida. A taxa estimada de desmatamento em 2020 foi de 11.088km², ultrapassando em 182% o limite estabelecido no referido decreto. Com relação às metas estabelecidas na NDC, para que possam ser alcançadas será necessário reverter vigorosamente a tendência de alta nas taxas de desmatamento na Amazônia Legal observada nos últimos anos.

2.5. Aspectos orçamentários

46. Relativamente ao financiamento das atividades referentes à prevenção e ao controle do desmatamento e de incêndios florestais na Amazônia Legal, foram identificados, com base em pesquisas e em entrevistas realizadas, alguns programas e respectivas ações orçamentárias, que integram os dois planos plurianuais (PPA) abrangidos pelo período definido para a fiscalização (2016-2020). Os quadros abaixo sintetizam as ações orçamentárias relativas ao MMA e ao Ibama: (...)

47. A tabela seguinte apresenta a execução orçamentária das ações a cargo do MMA, constantes do Quadro 3 acima, no período de 2016 a 2020 (as informações de 2020 compreendem o período de janeiro a novembro). (...)

48. Já a próxima tabela apresenta a execução orçamentária das ações a cargo do Ibama no período de 2016 a 2020 (as informações de 2020 compreendem o período de janeiro a novembro). (...)

49. Com relação à ação orçamentária 21BS - Prevenção, fiscalização e ao combate e controle ao desmatamento ilegal, aos incêndios florestais e aos demais ilícitos ambientais na Amazônia Legal, inclusive na faixa de fronteira, ela resulta da homologação, em 17/9/2019, do acordo sobre a destinação dos R\$ 2,6 bilhões recuperados da Petrobras a partir da Operação Lava-Jato (ADPF 568), dos quais R\$ 1,06 bilhão foram destinados para a serem utilizados na Amazônia Legal.

50. Conforme o 'Acordo Sobre Destinação de Valores', foi destinado o total de R\$ 280 milhões ao Ibama, sendo R\$ 50 milhões para execução direta e R\$ 230 milhões para execução descentralizada, distribuída entre os nove estados que compõem a Amazônia Legal. Não houve execução dessa ação orçamentária em 2019. A execução da ação 21BS ocorreu em 2020 da forma ilustrada na tabela a seguir. (...)

51. Outra importante fonte de recursos para o combate ao desmatamento ilegal é o Fundo Amazônia. De acordo com o portal do Fundo (www.fundoamazonia.gov.br, acesso em 3/12/2020) sua finalidade é captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Também apoia o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países tropicais.

52. Desde 2019, não tem havido o aporte de novos recursos ao Fundo. Encontra-se em curso negociação entre o governo brasileiro e os doadores a respeito de possíveis modificações na

forma de distribuição de recursos e na governança do Fundo. A reativação do Fundo Amazônia constitui uma das ações previstas pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal, com data de entrega até dezembro/2020, segundo documento intitulado 'Plano de Ações Imediatas do CNAL', cujo objetivo é 'Registrar as diretrizes verbais emanadas pelo Presidente do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), em particular no que se refere às ações imediatas definidas durante as duas primeiras reuniões ordinárias do Conselho' (peça 105). No entanto, remanesce ainda incerta a continuidade do Fundo.

53. Entre os projetos do Fundo, destacam-se os firmados com o Ibama, relacionados à prevenção e combate ao desmatamento e queimadas na Amazônia: (...)

54. Importante destacar que o Fundo Amazônia também apoia Estados e Municípios da Amazônia Legal, com foco no eixo Comando e Controle, relacionados ao combate ao desmatamento e queimadas. Em consulta realizada em 3/12/2020, foram identificados 21 projetos firmados com estados e sete firmados com municípios com tal finalidade.

55. Por fim, com relação ao custeio da Operação VB2, de acordo com o Ministério da Defesa em resposta a ofício de requisição (peça 106), a operação é custeada exclusivamente com recursos da ação orçamentária 218X – Operações de Garantia da Lei e da Ordem, que contou com a seguinte execução: (...)

3 GOVERNANÇA DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

56. O Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi o principal instrumento que norteou as ações do Governo Federal para atingir esse objetivo. Ele iniciou sua implementação em 2004 e teve quatro fases, a última delas abrangendo o período 2016-2020.

57. Desde sua criação, o PPCDAm teve sua implementação monitorada e avaliada por uma Comissão Executiva, conforme previsto no Decreto s/nº, de 3/7/2003. Ela era composta por diversos órgãos do Governo Federal, como a Casa Civil da Presidência da República e Ministérios do Meio Ambiente; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência e Tecnologia; Defesa, dentre outros. A competência de coordenação da comissão era inicialmente da Casa Civil e passou a ser do MMA, a partir da edição do Decreto 7.953/2013.

58. Até 2018, houve certa estabilidade em termos normativos e institucionais em relação ao tratamento do tema. A registrar, nesse período, que a unidade encarregada de tratar do tema no MMA, que estava vinculada à Secretaria Executiva do órgão, passou a se vincular à Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, conforme Decreto 8.975/2017.

59. A partir de 2019, houve uma série de mudanças relevantes, que alteraram a configuração da estrutura governamental para o tratamento da questão.

60. No dia 2/1/2019, editou-se o Decreto 9.672, que não incluiu nas competências das unidades do Ministério, pelo menos de forma expressa, o tratamento do tema desmatamento. O termo 'desmatamento' não constava de nenhum trecho do decreto.

61. Em abril de 2019, com a edição do Decreto 9.759, foram extintos diversos conselhos, comitês e comissões na Administração Pública Federal, inclusive a Comissão Executiva do PPCDAm.

62. Em novembro de 2019, por meio do Decreto 10.142, foi instituída a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), coordenada pelo MMA e integrada pelos seguintes ministérios: Ciência, Tecnologia e Inovações; Defesa; Economia; Justiça e Segurança Pública e Desenvolvimento Regional, com competências relacionadas ao tema desmatamento, dentre elas a de 'coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas (...)'.

63. Em fevereiro de 2020, o Decreto 10.239 reativou o Conselho Nacional da Amazônia Legal, com diversas competências, dentre elas a de 'propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, proteção e desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal'.

64. Em agosto de 2020, o Decreto 10.455 promoveu a reestruturação do MMA e o controle do desmatamento passou a fazer parte formalmente das competências do órgão, particularmente do Departamento de Conservação, Florestas e Serviços Ambientais, na Secretaria de Amazônia e Serviços Ambientais.

65. Dentro desse contexto, detectaram-se deficiências no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e no seu respectivo Plano Operativo. Detectou-se, ainda, a falta de definição clara das competências dos principais atores responsáveis pela formulação e coordenação da política; e a diminuição, ao longo do tempo, da participação das partes interessadas na elaboração e execução dessa política, que configuram os três achados de auditoria apresentados a seguir.

3.1. Deficiências no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e no seu respectivo Plano Operativo

66. Constatou-se que o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (aprovado em abril de 2020) e o seu plano operativo (aprovado em novembro de 2020), que substituíram o PPCDAm (encerrado em abril de 2020), não contêm os elementos mínimos necessários para sua adequada configuração.

67. A Lei 12.187/2009, que institui a Política Nacional de Mudança do Clima, estabelece em seu art. 6º, inciso III, que um dos instrumentos dessa política são os ‘Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas’.

68. O Decreto 7.390/2010, que regulamentou os arts. 6º, 11 e 12 da Lei 12.187/2009, previa em seu art. 2º que o Plano Nacional de Mudança do Clima seria integrado pelos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e em seu art. 3º, inciso I, que um desses planos era o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Esse decreto foi revogado pelo Decreto 9.578/2018, que manteve, em seu art. 17, inciso I, dispositivo que, para fins daquele decreto, o PPCDAm seria considerado um dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas.

69. O PPCDAm, que iniciou sua implementação em 2004, teve quatro fases, sendo que a última delas abrangeu o período de 2016 a 2020. Ele foi encerrado em abril de 2020, conforme decisão da Conaveg, em sua primeira reunião, realizada em 23/4/2020. A ‘1ª Aprovação’ da reunião foi a do encerramento do PPCDAm e do PPCerrado (peça 107), que contou com a manifestação expressa do Ministro do Meio Ambiente nesse sentido. Na mesma reunião foi aprovado o ‘Novo Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023’, doravante chamado de ‘Plano 2020-2023’ (peça 113).

70. Mencione-se que no dia 23/6/2020, a Conaveg realizou sua segunda reunião, em que foi aprovada, no que se refere ao PPCDAm e PPCerrado, a utilização do termo ‘conversão’ ao invés do termo ‘encerramento’, que havia sido utilizado na reunião anterior. A justificativa contida na ata para a realização da mudança é que o novo plano teria incorporado ações do PPCDAm e do PPCerrado (peça 108). Apesar disso, a Resolução Conaveg 4, de 23/6/2020, registrou a aprovação do encerramento do PPCDAm e do PPCerrado (peça 109).

71. Tendo em vista a falta de clareza do que significaria essa ‘conversão’, tal questionamento foi feito ao MMA, que respondeu que o termo conversão teria sido utilizado por não ter havido descontinuidade entre o PPCDAm e novo plano e que os objetivos inerentes aos eixos temáticos do PPCDAm continuariam sendo perseguidos (peça 110).

72. É verdade que os cinco eixos temáticos do novo plano já faziam parte, de uma forma ou outra, do PPCDAm. Isso não significa, todavia, que pelo fato de se ter alterado a expressão ‘encerramento’ por ‘conversão’, o PPCDAm continuou em vigor. Até porque não há evidências que o MMA e os demais ministérios envolvidos tenham continuado a nortear suas ações pelo que estava previsto no PPCDAm. Aliás, há evidências de que, mesmo antes do seu encerramento, o PPCDAm não estava mais guiando efetivamente a política de combate ao desmatamento. Em resposta ao Ofício de

Requisição 4-273/2019-TCU/SecexAgroambiental, questionado acerca do PPCDAm, o MMA respondeu, em 6/3/2020 (peça 111):

‘4.33 Durante 2019, o MMA trabalhou em uma transição do PPCDAm para o novo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal, tendo em vista que a quarta fase do PPCDAm demonstrou um esgotamento de seus resultados. A tendência de aumento no desmatamento desde 2012 (Figura 1) demonstra este esgotamento e corrobora com a necessidade de desenvolver novas soluções que sejam mais efetivas na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal.

4.34. Outros dados e fatos também mostram a necessidade de se elaborar um novo plano (...)’

73. O Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (Plano 2020-2023) aprovado pela Conaveg em 23/4/2020 é geral, abrangendo todos os biomas, não sendo específico para o bioma Amazônia ou para a Amazônia Legal, apesar de o plano, em seu contexto, falar da importância de se eliminar o desmatamento ilegal, principalmente na Amazônia Legal ou citar a Amazônia em alguns trechos do texto. Esse plano é genérico e não traz uma série de informações fundamentais para que a sociedade e os próprios órgãos de governo envolvidos na sua implementação soubessem exatamente como o Governo Federal iria enfrentar problema tão grave e complexo.

74. Em 18/11/2020, em sua segunda reunião extraordinária (peça 245), a Conaveg aprovou o Plano Operativo do Plano 2020-2023 (peça 246), que consiste fundamentalmente de tabelas, para cada um dos cinco eixos prioritários que fazem parte do plano apresentados no Plano 2020-2023, contendo os seguintes elementos: objetivos, linhas de ação, biomas, metas 2020-2023, indicadores, resultados esperados e instituições responsáveis.

75. A Lei 12.187/2009, em seu art. 6, inciso III, estabelece que são instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do clima ‘os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas’. Destaque-se que a lei fala em planos e biomas no plural, deixando claro que a lei demanda planos específicos para cada bioma.

76. O Decreto 9.578/2018 (que consolida atos normativos sobre o Fundo Nacional da Mudança do Clima e da Política Nacional da Mudança do Clima) dispõe, em seu art. 17, que o PPCDAm e o PPCerrado eram considerados os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas.

77. Assim, considerando que ambos os planos foram encerrados e não foram introduzidos novos planos específicos para esses biomas, configurar-se-ia, em princípio, um descumprimento dos normativos acima mencionados. Há que se considerar, por outro lado, que a Lei 12.187/2009 foi aprovada quando o PPCDAm, de 2004, já estava consolidado e quando estava em construção o PPCerrado, aprovado em 2010. A realidade fática da época, de uma certa forma, pode ter influenciado o texto legislativo que usou os termos ‘planos’ e ‘biomas’ no plural. Ressalte-se, ainda, que nunca houve planos para os demais biomas.

78. Considera-se que, para atender os objetivos da lei, mais importante do que ter formalmente documentos distintos para cada bioma, é necessário que sejam observadas as especificidades de cada bioma quando da elaboração do(s) plano(s). O plano operativo, de fato, contém uma coluna ‘biomas’ e várias das linhas de ação dizem respeito apenas à Amazônia Legal, ao bioma Amazônia ou à Amazônia e Cerrado.

79. Sob o ponto de vista formal, portanto, avalia-se que o objetivo da Lei 12.187/2009 foi atendido, uma vez que o Plano Operativo 2020-2023 contém medidas específicas para o bioma Amazônia ou para a Amazônia Legal. Ressalte-se, entretanto, que por quase sete meses, entre 23/4/2020 (data do encerramento do PPCDAm) e 18/11/2020 (data de aprovação do Plano Operativo 2020-2023), o Governo Federal permaneceu sem plano formal de controle do desmatamento para a Amazônia Legal.

80. Em relação ao conteúdo do Plano 2020-2023 e de seu plano operativo, não fez parte do escopo desta auditoria a avaliação detalhada desses planos, até mesmo porque o plano operativo

só foi aprovado quando a auditoria estava em sua fase de elaboração de relatório. Este trabalho limitou-se a verificar se o conjunto desses planos possui elementos mínimos necessários para sua adequada caracterização, frente ao estabelecido em normativos e documentos de referência, abaixo mencionados. Os parágrafos a seguir evidenciam que o Plano 2020-2023 e seu plano operativo, em conjunto, carecem de diversos elementos mínimos necessários.

81. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, estabelece que uma das diretrizes da governança pública é ‘definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais’ (art. 4º, inciso X).

82. O Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componente institucionalização), informa que é esperado que a política defina claramente ‘as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos’ e que constitui boa prática a ‘definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública’ (TCU, 2014b).

83. Os elementos acima não estão presentes no plano operativo. Em que pese a última coluna do plano operativo apresentar os órgãos/instituições envolvidos naquela ação, essa coluna apenas elenca os órgãos/instituições envolvidos com aquela ação específica, porém não há delimitação de responsabilidades, arenas decisórias e arranjos institucionais.

84. O documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante’ também sinaliza alguns elementos que devem estar presentes em uma política, tais como metas de entregas de produtos; relação existente entre as causas dos problemas, ações propostas e resultados esperados; existência de políticas públicas já implantadas no Brasil reconhecidas como casos de sucesso (peça 112, p. 19-20).

85. Na mesma linha, o Referencial de Governança de Política Públicas do TCU (componente planos e objetivos) destaca a importância de que a política explice suas prioridades e que ‘haja consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública’.

86. Esses elementos também não estão presentes no plano operativo. Quanto às metas, apesar de haver no plano uma coluna de metas e outra de indicadores, chama a atenção o fato que diversas delas são pouco precisas e/ou não têm prazos específicos para sua implementação, como nos seguintes casos:

‘Ampliar o número de unidades de conservação federais e terras indígenas que aplicam o conceito manejo integrado do fogo como forma de redução de áreas atingidas por incêndios florestais

Ampliar capacidade de execução do INCRA para fins de titulação

Aumentar o número de Unidades de Conservação monitoradas por ferramentas de avaliação de efetividade de gestão’

87. A leitura dessas metas suscita algumas questões, por exemplo, qual seria o quantitativo ou percentual desses aumentos e ampliações e em qual prazo isso aconteceria. Também se questiona se haveria algum tipo de hierarquização e priorização das ações ou elas seriam realizadas simultaneamente.

88. Não constam do plano, também, outros elementos fundamentais pertinentes a uma política pública, também presentes no guia mencionado no item 84 acima, tais como: diagnóstico do problema; impacto orçamentário e financeiro; estratégia de construção de confiança e suporte; monitoramento, avaliação e controle.

89. Com relação à distinção das ações por biomas, não constam diagnósticos dos biomas, com dados e informações técnico-científicas para embasar os objetivos, linhas de ação, metas e resultados esperados.

90. Cabe destacar, ainda, que durante algum tempo não houve adequada publicização, tanto do encerramento do PPCDAm e do PPCerrado, quanto da aprovação do Plano 2020-2023.

91. O MMA criou uma página específica para tratar do tema combate ao desmatamento (combateodesmatamento.mma.gov.br), mas no texto que aparece nessa página nenhuma referência é feita seja ao encerramento do PPCDAm, seja à aprovação do Plano 2020-2023. Era possível acessar a ata da reunião da Conaveg que aprovou essas medidas esmiuçando o conteúdo do site, clicando em ‘Comissão Executiva’, depois em ‘Arquivos’, quando se abria uma lista de informações sobre reuniões tanto da extinta Comissão Executiva do PPCDAm seja da Conaveg (http://combateodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Ata-Reuniao-Conaveg-23.04.2020.pdf, acesso em 15/12/2020 - peça 107).

92. Quanto ao texto do Plano 2020-2023, ele podia ser acessado em outro local do antigo site do MMA, novamente sem nenhuma menção no texto da página que houve a aprovação de um novo plano para controle do desmatamento. O acesso era possível clicando em ‘florestas’ na página inicial do site antigo, depois no hyperlink referente ao PPCDAm (<https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/616.html?Itemid=1155>, acesso em 15/12/2020, peça 113). O Plano 2020-2023 também está disponível no site da Vice-Presidência da República, que exerce a Presidência do Conselho Nacional da Amazônia Legal. Também nesse site, o acesso ao plano não é imediato – não há texto na página chamando a atenção para ele. O acesso se dá na seção de ‘Comunicado à Imprensa’, no anexo do Resumo Informativo 3 (https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/anexo-ao-resumo-informativo-no-3_de-29-5-2020.pdf, acesso em 7/12/2020).

93. Um dos princípios da governança pública, segundo o art. 3º inciso VI, do Decreto 9.203/2017, é a transparência, e uma de suas diretrizes, segundo o art. 4º, inciso XI, do mesmo decreto, é ‘promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação’.

94. Um dos componentes do Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU é ‘Accountability’ e uma das boas práticas referentes a esse componente é a da ‘divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados’ (TCU, 2014b).

95. A ausência de publicidade adequada, conforme apontado acima, não está em consonância com os aspectos acima mencionado, não trazendo clareza para a sociedade sequer sobre qual plano de controle do desmatamento está em vigor. Aliás, essa falta de clareza parecia atingir os próprios órgãos envolvidos diretamente no tema. Em documento intitulado ‘Plano de Ações Imediatas do Conselho da Amazônia Legal’, de agosto de 2020 (meses após o encerramento formal do PPCDAm), dentre as ações elencadas está a ação 3 – ‘Efetividade no combate ao desmatamento e às queimadas’ e dentro da coluna ‘próximos passos’, uma delas é uma ação atribuída ao MMA de ‘atualização do PPCDAm’ (peça 105).

96. Apenas a partir de janeiro de 2021 o acesso a essas informações tornou-se mais imediato, por meio do sítio do Ministério do Meio Ambiente no link - <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais> (acesso em 23/4/2021).

97. Tem-se como causa deste achado de auditoria, a omissão dos atores participantes da Conaveg, notadamente o MMA, como seu coordenador, em elaborar e aprovar planos de controle do desmatamento contendo elementos mínimos necessários para sua adequada configuração.

98. Diante das constatações acima, propõe-se recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, na condição de Coordenador da Conaveg, que conduza processo de aprimoramento do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e do seu respectivo Plano Operativo, de forma que eles passem a conter elementos suficientes para sua plena configuração, como aqueles contidos no art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017, no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes ‘Planos e Objetivos’ e ‘Institucionalização’), e no documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante’.

99. Espera-se que a implementação da recomendação acima proporcione maior clareza em relação aos objetivos da política, às competências dos atores envolvidos na sua implementação, aos resultados esperados, aos prazos estimados e aos indicadores para mensurar o progresso na implementação.

3.2 Ausência de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política de prevenção e combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal

100. Não restaram claras as competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg) e Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), a partir das diversas mudanças introduzidas no arranjo normativo e institucional para tratar do tema do desmatamento na Amazônia Legal, o que pode levar a possíveis sobreposições ou lacunas de atribuições, a eventual questionamento quanto às decisões tomadas e a redução da eficiência e da eficácia da ação governamental.

101. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, estabelece que uma das diretrizes da governança pública é ‘definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais’ (art. 4º, inciso X).

102. O Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componente institucionalização), menciona como boa prática a ‘definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública’. O mesmo referencial (componente coordenação e coerência) também estabelece como boa prática a ‘publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente da política pública, assim como dos papéis e responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado’ (TCU, 2014b).

103. Conforme será evidenciado a seguir, os normativos que tratam das competências desses três órgãos não explicitam e delimitam de forma precisa as atribuições desses órgãos.

104. O art. 26 do Decreto 10.455/2020, que promoveu a reestrutura do MMA, estabelece como competência da Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais:

‘I - formular e coordenar estratégias e políticas para:

a) a prevenção e o controle do desmatamento ilegal, dos incêndios florestais e das queimadas’

105. O art. 2º do Decreto 10.142/2019 estabelece que são competências da Conaveg:

‘I - propor planos e diretrizes e articular e integrar ações estratégicas para prevenção e controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa nos biomas;

II - coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas de que trata o inciso III do caput do art. 6º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009;’

106. Art. 3º do Decreto 10.239/2020 estabelece como competências do CNAL:

‘I – coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal.

II – propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de forma a contribuir para o fortalecimento das políticas de Estado e assegurar a ação transversal e coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor privado’

107. O art. 18 da Regimento Interno do CNAL estabelece como uma de suas competências (peça 114) ‘analisar proposições que permitam ampliar o controle do desmatamento e das queimadas’.

108. A análise desses dispositivos levanta dúvidas sobre a quem cabe, por exemplo, a formulação da política, sua aprovação, seu acompanhamento, sua coordenação. O termo ‘coordenação’, por exemplo, aparece na competência dos três entes acima citados. Cabe destacar que

a Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do MMA, apesar de ter a palavra Amazônia no nome, e a Conaveg têm alcance sobre todos os biomas, ao passo que a área de abrangência da atuação do CNAL restringe-se à Amazônia Legal. Esse possível arranjo, entretanto, não está claro nos normativos apontados.

109. A condução da elaboração do Plano 2020-2023 e do seu plano operativo foi do MMA e eles foram aprovados pela Conaveg, não constando que tenha havido qualquer participação do CNAL nesse processo. Na ata da 1ª Reunião da Conaveg, foi feito o registro de que o 'MMA iniciou o procedimento para aprovar o encerramento do PPCDAm e PPCerrado e aprovar o novo Plano de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa que deverá incluir propostas que serão apresentados no Conselho Nacional da Amazônia Legal, em especial na região de sua abrangência' (peça 107)

110. Vários dos ministérios que fazem parte da Conaveg também fazem parte do CNAL e de suas Comissões. É o caso do MMA, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), Ministério da Defesa (MD), do Ministério da Economia (ME) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), alguns deles representados pelas mesmas pessoas. Um desses representantes, inclusive, que participa da Conaveg e da Comissão de Preservação do CNAL, registrou na 1ª reunião da Conaveg (peça 107):

'a Conaveg possui interface muito grande com a Comissão de Preservação da Amazônia Legal do Conselho Nacional da Amazônia Legal. Será um desafio sincronizar ambas. É necessário haver uma relação fluida entre as Câmaras, Conaveg e comissões do Conselho da Amazônia.'

111. Cabe assinalar, também, que dos dez especialistas que responderam o questionário enviado pela equipe, sete afirmaram que as competências e atribuições dos principais atores envolvidos não está clara.

112. Também há dúvidas entre as competências de duas comissões do CNAL: a de Proteção e a de Preservação, no que toca ao controle do desmatamento, segundo os seguintes dispositivos do Regimento Interno do conselho:

'Art. 17. À Comissão de Preservação da Amazônia Legal incumbe:

II. Analisar proposições que permitam aperfeiçoar os processos de salvaguarda e manutenção da integridade e perenidade do Bioma Amazônia;

O art. 18 À Comissão de Preservação da Amazônia Legal incumbe:

II. Analisar proposições que permitam ampliar o controle do desmatamento e das queimadas;'

113. Apesar de o termo 'controle do desmatamento' aparecer expressamente na competência da Comissão de Proteção, a expressão 'manutenção da integridade e perenidade do Bioma Amazônia' indica que a Comissão de Preservação também poderia ter atribuições nesse sentido.

114. Das entrevistas realizadas com as duas comissões, a informação foi de que é a Comissão de Proteção, coordenada pela Ministério da Defesa, que está lidando com o tema. O MMA está representado nessa comissão pelo Diretor de Criação e Manejo de Unidades de Conservação do ICMBio (e o suplente é da antiga Secretaria de Ecoturismo do MMA, extinta com o Decreto 10.455/2020). Causa estranheza que não há, nessa comissão, qualquer participação do Ibama, principal órgão encarregado da fiscalização ambiental federal.

115. Outros elementos colhidos pela equipe de auditoria também revelam que há dúvidas sobre o escopo de atuação do CNAL, pelo menos em relação a alguns temas.

116. O Presidente do CNAL, após a 2ª reunião do Conselho, em 15/7/2020, afirmou que 'Estamos trabalhando no planejamento do fortalecimento dos órgãos de combate aos delitos ambientais; para recuperar a capacidade operacional do Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis], do ICMBio [Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade'] (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-07/mourao-diz-que-governo-federal-estuda-fortalecer-orgaos-ambientais>, acesso em 10/12/2020). No entanto, o

Conselho, ao responder questionamento da equipe de auditoria sobre a ‘existência de estudos ou propostas de fortalecimento de agências de governo’, respondeu que essas iniciativas seriam das pastas competentes, portanto seria preciso que esse questionamento fosse feito ao Ministério do Meio Ambiente (peça 115).

117. Da mesma forma, ao responder questionamento da equipe sobre a existência de estudos ou propostas em relação ao emprego das Forças Armadas em Operações de GLO a partir de 2021, o Conselho respondeu que essa responsabilidade é do Presidente da República, nos termos do art. 15 da LC 97/1999, e que ‘não compete ao Conselho Nacional da Amazônia Legal sob quaisquer perspectiva definir emprego para Forças Armadas, nem sob a perspectiva do Decreto 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, por se tratar de questão operacional, nem tampouco sob a perspectiva Constitucional ou legal. (peça 115)’

118. No entanto, em reunião realizada pela equipe de auditoria e a Comissão de Proteção do CNAL, no dia 1/9/2020, a comissão apresentou slide em que se fazia menção a possíveis 3^a e 4^a fases da GLO em 2021 e 2022 (peça 116, slide 2). O próprio Presidente do Conselho também falou publicamente que a presença dos militares na Amazônia mediante Operações de GLO se daria até final de 2022. (<https://portalc7.com/noticias/brasil/mourao-afirma-que-operacoes-militares-contradesmatamento-na-amazonia-irao-ate-o-fim-de-2022>, acesso em 10/12/2020).

119. Conforme apontado na Seção 2.5 – Aspectos Orçamentários, foi publicado pelo CNAL um documento chamado ‘Plano de Ações Imediatas do CNAL’ (peça 105). O documento estabelece como uma das ações o ‘fortalecimento da estrutura de órgãos federais, como Ibama e ICMBio’ (ação 11) e também trata do ‘emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem’ (ação 13).

120. Os elementos conflitantes acima sinalizam que ainda não estão muito bem estabelecidos os limites da atuação do CNAL.

121. Essa definição clara de competências para a formulação, coordenação e acompanhamento da política é de fundamental importância, para evitar a existência de lacunas e sobreposições de esforços, além de eventual questionamento sobre a legitimidade de determinadas decisões tomadas e a redução da eficiência e eficácia da ação governamental.

122. Tem-se como causa do presente achado, a imprecisão, por parte dos responsáveis pela formulação dos normativos apontados, quanto à definição clara das competências dos atores envolvidos na formulação, coordenação e acompanhamento da política.

123. Diante de todos esses aspectos, propõe-se recomendar ao CNAL e ao MMA para que, conjuntamente, elaborem e submetam à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos do art. 26 do Decreto 9.191/2017, propostas de normativos que detalhem e delimitem de forma clara, coerente e completa a competência dos diversos atores envolvidos na formulação, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal.

124. Espera-se, com a implementação da recomendação proposta, trazer maior clareza para a sociedade e para os próprios atores envolvidos, quanto às responsabilidades desses atores e evitar a ocorrência de lacunas e sobreposição de atribuições.

3.3 Redução da participação das partes interessadas na política de prevenção e controle do desmatamento da Amazônia Legal

125. Ao longo dos últimos anos houve redução de participação, na elaboração e na condução da política de prevenção e controle do desmatamento da Amazônia Legal, de representantes da sociedade civil, do setor privado, dos estados da Amazônia Legal e dos próprios órgãos federais envolvidos na temática, o que leva a uma menor legitimidade das decisões tomadas, uma diminuição do senso de pertencimento e de responsabilização coletiva em relação às decisões tomadas, a uma potencial desconsideração de perspectivas relevantes para a construção da política e ao risco de que as decisões tomadas não refletem plenamente a necessidade da região.

126. A relevância dessa participação de diversos setores da sociedade está expressa no Decreto 9.203/2017, que estabelece em seu art. 4º as diretrizes da governança pública (grifos nossos):

‘IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

(...)

‘VII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;’

127. Também o Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU e o documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante’ possuem elementos nesse sentido.

128. O mencionado referencial (componente participação) informa que ‘a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública’ e elenca como boas práticas a ‘previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios da política pública’ e a ‘existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas’.

129. No componente planos e objetivos, o referencial apresenta como boa prática a consulta a todos os envolvidos na implantação durante o processo de planejamento, incluindo-se a definição consensual dos objetivos, no acordo sobre as prioridades e na pactuação de uma estratégia clara e compreensível, levando em consideração como os produtos e serviços serão prestados e por quem, de modo que estejam cientes dos resultados esperados.

130. No componente ‘estratégia de construção de confiança e suporte’ do documento Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante, também é abordado o aspecto do envolvimento dos interessados:

‘No debate sobre a elaboração, o desenvolvimento e a implementação da política, o envolvimento dos interessados é crucial para a produção de bons resultados. São partes interessadas todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política ou com interesses em jogo com a política. O envolvimento eficaz das partes interessadas começa com um objetivo claro para consulta, seguido pela identificação de pessoas e organizações com interesses afetados pela iniciativa. Posteriormente, os técnicos e os gestores elaboradores da política devem tentar entender as necessidades e as intenções das partes interessadas em maior profundidade.’

131. O período de abrangência desta auditoria inicia-se em 2016, época em que foi elaborado o documento relativo à 4ª fase do PPCDAm. Essa elaboração contou com a participação de diversos segmentos da sociedade, além dos órgãos do governo federal envolvidos. Na reunião da Comissão Executiva do PPCDAm, realizada em 2/8/2016, foram apresentados os resultados das oficinas realizadas no final de junho daquele ano e que ajudaram a construção da 4ª fase do PCCDAm, oficinas que contaram com a participação do setor privado, sociedade civil e dos estados. A manifestação inicial do então Secretário de Mudança do Clima do MMA na reunião revela a preocupação com essa participação, ao apontar a necessidade de ampliação da participação da sociedade civil, da transparência e a relevância da articulação com estados e municípios, ‘tendo em vista que o combate ao desmatamento é uma competência compartilhada entre os entes federados.’ (peça 117).

132. Em relação à etapa de implementação da 4ª fase do PPCDAm, essas partes interessadas não faziam parte da Comissão Executiva do PPCDAm. Observa-se que representantes do Fórum dos Secretários Estaduais de Meio Ambiente dos Estados participaram de algumas reuniões, como nas reuniões ocorridas em 17/3/2017 e 16/5/2017 (peças 118 e 119). Com relação à sociedade civil e ao setor privado, apesar desses setores fazerem parte do modelo de governança desenhado para o plano, da leitura das atas de reunião não fica claro se e como ocorria a participação desses atores na implementação do plano.

133. Destaca-se que a equipe de auditoria fez contato com três estados da região, por meio de suas secretarias de meio ambiente. Questionados sobre a participação dos estados no planejamento e execução do PPCDAm – 4ª fase eles afirmaram, de uma forma geral, que houve

redução da participação dos estados na 4^a fase em relação ao que acontecia nas fases anteriores, sendo que o estado do Pará afirmou que o estado não participou na 4^a fase do plano, seja no planejamento, seja na execução (peças 120, 121 e 122).

134. Em diversas reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm, como nas ocorridas em 26/8/2016 e 29/5/2018, ressaltou-se a necessidade de maior participação dos estados (peças 123 e 124). Em reunião de 11/9/2018 menciona-se uma proposta inicial de reformulação da estrutura de governança da comissão, para que contasse com a participação de representantes de estados, municípios e sociedade civil (peça 125).

135. Em abril de 2019, com a extinção da Comissão Executiva do PPCDAm, desaparece o locus de participação dos estados (ainda que essa participação não fosse sistemática e eles não fizessem parte da comissão) e dos próprios órgãos federais envolvidos na execução da política.

136. Meses antes, no início de 2019, conforme já mencionado Seção 3.1 – Ausência de Plano Específico, na reestruturação do MMA promovida pelo Decreto 9.672/2019, o tema desmatamento passou a não mais figurar dentro das competências formais das unidades do ministério.

137. Essas mudanças provocaram um vazio normativo em relação a quem caberia cuidar do tema, uma vez que não havia unidade no MMA encarregada formalmente e a comissão executiva encarregada do plano existente foi extinta. De alguma maneira, coube ao MMA continuar cuidando do tema, até porque suas autarquias vinculadas, em especial do Ibama, continuavam com a atribuição legal de fiscalizar o desmatamento. O MMA, ao ser questionado a respeito pela equipe de auditoria, afirmou que a política nacional para combate ao desmatamento foi atendida pelo Gabinete do Ministro e, principalmente, pelo Departamento de Florestas - Deflor, que realizaram diversas reuniões referentes ao tema com parlamentares, ministros, secretários de meio ambiente dos estados, secretários dos ministérios, representantes do terceiro setor e setor privado. Citou-se, ainda, que o Deflor tratou de temas como a reestruturação da atuação da Conaveg, a formatação e articulação do projeto de lei que trata do pagamento por serviços ambientais, entre outras (peça 110).

138. Os documentos apresentados pelo MMA como evidências (peças 126, 127 e 128) são apenas listas de presença de reunião, que foram iniciadas a partir de agosto de 2019, (possivelmente porque o cargo de Diretor de Florestas ficou vago entre 14/3/2019 e 10/7/2019). Algumas delas contaram com a participação de representantes dos estados, mas em alguns casos não se identificava o tema da reunião, outras vezes ficava claro que os temas envolviam apenas questões de pagamento por serviços ambientais (PSA) e Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD) e não cuidavam do tema desmatamento de uma forma mais ampla.

139. Com relação ao papel do MMA de coordenador do PPCDAm, o ministério alega que esse papel continuou sendo exercido, mesmo sem previsão formal dessa competência. As evidências apresentadas nesse sentido, entretanto, são as listas de presença em várias reuniões, acima citadas. Conforme mencionado, em muitas dessas reuniões sequer é possível identificar o assunto tratado. E naquelas em que isso é possível, verifica-se que os assuntos tratados são REDD e PSA, que fazem parte da temática, mas que constituem apenas parte dela. Não há outros elementos que indiquem uma efetiva coordenação do plano como um todo. Outra atividade desenvolvida foi a solicitação, por meio de ofício-circular, aos diversos órgãos e entidades federais envolvidas para o encaminhamento de informações relacionadas ao PPCDAm, com o objetivo de compor o balanço anual do plano (exemplo à peça 129). Não se trata, portanto, de efetiva coordenação, mas de agregação de informações para elaboração do relatório anual.

140. No que se refere à elaboração do Plano 2020-2023, o MMA informou que participaram de sua elaboração os membros da Conaveg: 'Ministério da Economia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, além do Ibama.' (peça 110).

141. A equipe de auditoria enviou solicitação à Presidência do Ibama para que informasse se a entidade estava participando da elaboração do Plano 2020-2023. O Ibama encaminhou resposta da Coordenação-Geral de Fiscalização de que não foram encontrados registros 'da participação

formal ou informal desta CGFIS na elaboração de documentos produzidos no âmbito da referida Comissão' (peça 130).

142. *Além da aprovação do Plano 2020-2023 na reunião da Conaveg, o MMA apresenta listas de reuniões e cópias de agendamento de reuniões de alinhamento bilaterais com esses ministérios para evidenciar sua participação (peça 131).*

143. *Constata-se que a discussão para elaboração do plano teve uma amplitude limitada. A análise do processo SEI 02000.012883/2019-44, que trata de temas ligados à Conaveg, não traz outras evidências de discussões do plano com os ministérios envolvidos, além dessas reuniões bilaterais de alinhamento, sobre as quais não se sabe quais foram os desdobramentos e conclusões. Além disso, cabe destacar que no dia 6/3/2020, em resposta à equipe de auditoria, o MMA encaminhou documento intitulado 'Estratégia Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal e de Recuperação da Vegetação Nativa' (peça 132). Tal documento tem conteúdo semelhante ao que veio a ser aprovado como Plano 2020-2023 e já estava pronto antes das chamadas reuniões de alinhamento, que foram realizadas nos dias 12 e 16 de março. Percebe-se, portanto, que o escopo fundamental do novo plano já estava concebido antes dessas reuniões bilaterais com os ministérios.*

144. *Com relação às entidades da sociedade civil e setor privado na elaboração do novo plano, o MMA informou que, 'sobre o eixo pertinente diretamente ao MMA, que trata do Pagamento de Serviços Ambientais, foram realizadas reuniões com diversas instituições...' (peça 110) e apresenta cópia de listas de presença de reuniões realizadas com esse tema (peça 133). Fica claro que o envolvimento das entidades da sociedade civil e do setor privado restringiu-se ao tema pagamento por serviços ambientais e não tratou dos demais eixos do plano. Causa estranheza, por outro lado, que o MMA não considere o eixo referente a ações de comando e controle como 'pertinente diretamente ao MMA', quando as autarquias com a competência legal para realizar a fiscalização do desmatamento ilegal (principal o Ibama, mas também o ICMBio) são vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente.*

145. *No que tange à participação dos estados da região na preparação do Plano 2020-2023, o MMA informa que ela se dá 'por meio do GCF Task Force – Grupo de Secretários de Meio Ambiente dos Estados da Amazônia Legal' (peça 110).*

146. *Foram apresentadas evidências de que está havendo algum nível de interlocução entre o Governo Federal e os estados da região para tratar de temas relacionados ao desmatamento. No âmbito do MMA, foram apresentadas duas memórias de reunião, realizadas em 1/4/2020 e 16/9/2020, com representantes das organizações de meio ambiente dos estados da região (peças 134 e 135). No âmbito do CNAL, apesar de os estados não fazerem parte do conselho, há com frequência notícias da realização de reuniões do Presidente do CNAL com os Governadores dos estados da região.*

147. *No que se refere à elaboração do Plano 2020-2023 (e de seu plano operativo), no entanto, não há qualquer evidência de que os estados tenham participado de sua elaboração. Aliás, na reunião realizada em 1/4/2020 acima mencionada, apesar de se ter tratado de temas relacionados ao desmatamento, nenhuma menção se fez ao Plano 2020-2023, que viria a ser aprovado três semanas depois.*

148. *A equipe contatou três estados da região (Amazonas, Pará e Mato Grosso), por meio de suas organizações estaduais de meio ambiente, uma em entrevista e duas com o envio de questionamentos por escrito. Os três estados afirmaram que não participaram de qualquer discussão relacionada ao Plano 2020-2023 (peças 120, 121 e 122).*

149. *Os fatos acima narrados evidenciam que ao longo do tempo houve uma redução na participação de outros atores na condução da política de prevenção e controle do desmatamento - os demais órgãos envolvidos na política, a sociedade civil, os estados da região e o setor privado. Isso pode gerar uma menor legitimidade das decisões tomadas, uma diminuição do senso de pertencimento e de responsabilização coletiva por parte desses demais atores, que possuem papel importante no tratamento do problema. Em relação aos estados, em particular, o controle do desmatamento ilegal é assunto que se insere também em suas competências legais. Essa participação reduzida pode levar,*

também, à potencial desconsideração de perspectivas relevantes para a construção de uma política mais eficaz e que reflita plenamente as necessidades da região.

150. Tem-se como causas do presente achado, a extinção pelo Governo Federal da Comissão Executiva do PPCDAm, foro de diálogo então existente, a não inclusão de representação das partes interessadas nos órgãos criados a partir de 2019 (Conaveg e CNAL) e a omissão do MMA em ouvir estados, sociedade civil e setor privado para a construção do Plano 2020-2023.

151. Diante de todos esses fatos, propõe-se recomendar ao MMA e ao CNAL que adotem medidas para estruturar um arranjo institucional que permita e fomente a participação efetiva de representantes dos estados da Amazônia Legal, da sociedade civil, do setor privado e dos demais órgãos e entidades federais envolvidos, no planejamento e implementação das ações para o controle do desmatamento ilegal na região.

152. Com a implementação dessa recomendação, espera-se aumentar a legitimidade da política de prevenção e controle do desmatamento e a agregação de maior quantidade e qualidade de informações disponíveis sobre a temática, para a construção e implementação da política. Além disso, espera-se também um maior engajamento das diversas partes interessadas na implementação das ações definidas.

4. AMBIENTE EXTERNO EM QUE SE INSERE A FISCALIZAÇÃO

153. Além das questões diretamente relacionadas às condições para o exercício da fiscalização exercida por parte do Ibama, tratadas no capítulo seguinte deste relatório, foram analisados dois aspectos que são externos à atuação do Ibama, mas que têm influência relevante na fiscalização realizada pela autarquia e no próprio controle do desmatamento na região, que são o discurso de autoridades e a atuação das Forças Armadas no combate ao desmatamento, no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem.

154. A auditoria detectou que algumas mensagens que têm sido proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República, mas também pelo Ministro do Meio Ambiente, têm prejudicado o exercício da fiscalização do Ibama e potencialmente incentivado o desmatamento na região. Verificou, ainda, que não existe amparo legal para a utilização de Operações de Garantia da Lei e da Ordem para o combate a infrações administrativas ambientais e constatou problemas de coordenação no âmbito da Operação VB2, que são os objetos dos achados descritos abaixo.

4.1. Mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm prejudicado o desempenho do Ibama na fiscalização para o combate ao desmatamento e potencialmente incentivado a prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal

155. Detectou-se que diversas mensagens proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República e pelo Ministro do Meio Ambiente, de desqualificação da atuação de entidades que participam do processo de combate ao desmatamento, têm deslegitimado o trabalho de fiscalização realizado pelo Ibama e reduzido seu poder dissuasório, contribuindo para aumento nas ameaças e violências contra fiscais do Ibama, causando desmotivação desses agentes e prejudicando o desempenho da atividade de fiscalização. Além disso, essas mensagens têm o efeito potencial de incentivar a prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal. Elas também não guardam coerência com os objetivos da política de controle do desmatamento, que têm a fiscalização com um dos seus eixos fundamentais.

156. O presente achado utiliza dois grupos de critérios. O primeiro é composto por teorias e conceitos extraídos da literatura científica, relacionados aos efeitos da liderança e à legitimidade de ações de natureza policial. Os critérios do primeiro grupo são três: influência da liderança no comportamento das pessoas de uma forma geral; influência da liderança no desempenho de subordinados e da própria organização; legitimidade de ações de natureza policial. O segundo tipo de critério diz respeito à coordenação e coerência de políticas públicas, um dos componentes do Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU.

157. Inicialmente, serão apresentados os três critérios do primeiro grupo e evidenciada a discrepância entre diversas mensagens proferidas por altas autoridades do Poder Executivo e esses critérios, com a produção de impactos negativos à atividade de fiscalização do desmatamento ilegal e o potencial incentivo ao cometimento de ilícitos ambientais. Na parte final da descrição do achado, será demonstrado que a emissão dessas mensagens está em dissonância com a necessidade de buscar a coerência interna da política de controle do desmatamento, o que prejudica o atingimento de seus objetivos.

Critério 1 – Influência da liderança no comportamento das pessoas de uma forma geral

158. É amplamente reconhecido pela literatura científica que a liderança é um fator de grande influência no comportamento humano e que líderes podem, com suas ações, palavras e exemplos, influenciar pessoas em diferentes contextos (Antonakis et al, 2014; Hermalin, 2017; Ajzenman et al, 2020, peças 136, 137 e 138). ‘A liderança é valorada como uma poderosa ferramenta para afetar a atividade coletiva’ (Antonakis et al, 2014).

159. Alguns autores ressaltam em particular, também, o impacto especialmente relevante que mensagens emocionais de líderes carismáticos têm no comportamento das pessoas (Hermalin, 2017; Antonakis et al, 2014).

160. Em estudo publicado em 25/7/2020, avaliou-se a correlação entre a mensagem da liderança política e a observância do distanciamento social no Brasil durante a epidemia de COVID-19. A correlação foi alta, evidenciando, nas palavras dos autores, ‘a importância do exemplo e das palavras dos líderes políticos, como fatores-chave para provocar mudança de comportamento entre os cidadãos, que vão além de instituições e regulações’ (Ajzenman et al, 2020).

Critério 2 – Influência da liderança no desempenho de subordinados e da própria organização

161. O efeito dos discursos e ações da liderança é ainda mais direto em relação ao desempenho de seus subordinados e das organizações que lideram. É extensa a pesquisa que mostra os efeitos positivos de uma ‘boa liderança’ na motivação e bom desempenho de seus subordinados. Por exemplo, em pesquisa realizada com 6600 pessoas nos Estados Unidos e Canadá, cerca de 97% desses trabalhadores disseram que teriam melhor desempenho se recebessem mais elogios e manifestações de apreço pelo trabalho que realizam (Uduji, 2009, peça 139). A contrario sensu, manifestações hostis, que questionam a qualidade do trabalho realizado, tendem a gerar desmotivação e piora no desempenho dos funcionários (ainda mais quando são públicas).

162. Também há um campo de pesquisa que busca estudar o que seria uma ‘má-liderança’ e seus efeitos sobre o desempenho de trabalhadores e organizações.

163. Einarsen, a partir do trabalho desenvolvido por diversos outros pesquisadores, propõe o conceito de ‘liderança destrutiva’ (destructive leadership) (Einarsen, 2007, peça 140):

‘o comportamento repetido e sistemático de um líder, supervisor ou gerente, que viola o interesse legítimo da organização minando ou sabotando os objetivos, tarefas, recursos e a efetividade e/ou a motivação, bem estar ou satisfação com o trabalho, dos subordinados.’

164. Interessante notar que há dois tipos de efeito que podem ser provocados por esse tipo de comportamento: efeitos nas organizações e nos subordinados. O que o autor chama de interesses legítimos da organização são interesses permitidos ou exigidos pela lei, razoáveis ou logicamente corretos. E comportamentos que violam esses interesses seriam comportamentos verbais agressivos (ativos ou passivos), incivilidade, maus tratos, etc.

165. Dauber e Tavernier se valem de alguns conceitos de Einarsen, mas utilizam o conceito de ‘liderança não-efetiva’ (ineffective leadership), que é mais amplo e que engloba diversos conceitos forjados por outros pesquisadores (inclusive o de liderança destrutiva mencionado acima). Pode-se citar, por exemplo, o conceito de supervisão abusiva, que está ligado às percepções dos subordinados em relação à medida em que os supervisores demonstram um comportamento de constante hostilidade verbal e não verbal (Dauber e Tavernier, 2011, peça 141).

166. Alguns dos comportamentos descritos por esses pesquisadores para caracterizar essa liderança não-efetiva são: manifestações verbais agressivas, excesso de emocionalidade, falta de suporte dos funcionários.

167. Em relação aos efeitos nos subordinados desse tipo de liderança, podem ser citados: redução de motivação e produtividade, insatisfação com o trabalho, baixo desempenho. No que tange à organização como um todo, o efeito causado é a queda de seu desempenho.

Critério 3 - Legitimidade de ações de natureza policial

168. O terceiro critério baseia-se na construção de uma teoria ligada à ação de forças policiais. Apesar de não ter uma função de polícia no sentido criminal, o Ibama exerce o poder de polícia ambiental (art. 2º, inciso I, da Lei 7.735/1989) para a fiscalização de infrações administrativas ambientais. Assim, é possível fazer uma analogia e aplicar essa teoria para a fiscalização ambiental.

169. Os trabalhos desenvolvidos por vários autores indicam que a percepção de que a polícia exerce o poder de maneira justa e apropriada implica maior propensão das pessoas a obedecer voluntariamente às suas decisões, cooperar com o trabalho policial e respeitar as leis. Esse respeito às leis está ligado ao reconhecimento daquela autoridade como legítima, ao reconhecimento por parte das pessoas de que a autoridade está fazendo o que deve fazer (Tyler, 2004; Jackson et al, 2012; Natal et al, 2016, peças 142, 143 e 144).

170. A contrario sensu, mensagens que desqualificam e deslegitimam o trabalho da autoridade policial aumentam a propensão das pessoas em desobedecer a lei e não cooperar com o trabalho policial, dificultando essa atividade e diminuindo sua efetividade.

171. Constatou-se que, a partir de 2019 (em realidade desde o final de 2018, após a definição dos resultados da eleição para Presidência da República), autoridades do Poder Executivo Federal, em especial o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente, têm expressado publicamente mensagens de desqualificação do trabalho realizado pelo INPE, pelo ICMBio e especialmente pelo Ibama, este último a principal agência federal encarregada do combate ao desmatamento. Tais mensagens enquadram-se em alguns ou em todos os critérios acima descritos.

172. Abaixo, reproduzem-se as mensagens dessa natureza, seguida da análise da equipe de auditoria, à luz dos critérios mencionados acima.

Mensagem 1 (em 2/12/2018 - <https://www.youtube.com/watch?v=0LNqyIHeNSI>, acesso em 26/11/2020).

173. Fala do então Presidente eleito:

‘O Ibama multa de forma industrial o homem do campo. Não podemos ter gente no Governo maltratando quem produz

Não vou admitir mais Ibama multando a torto e a direito, bem como ICMBio. Essa festa vai acabar

Mensagem 2 (em 10/12/2018 - <https://www.oeco.org.br/noticias/futuro-ministro-do-meio-ambiente-diz-que-faltam-informacoes-sobre-desmatamento/>, acesso em 26/11/2020)’

174. Reportagem do site ‘O Eco’ reproduzindo fala do então anunciado Ministro do Meio Ambiente, em entrevista à Rádio CBN:

‘O ministro do Meio Ambiente do futuro governo, Ricardo Salles (Novo), disse nesta segunda-feira (10) em entrevista à Rádio CBN São Paulo que não há dados suficientes para que se possa falar sobre desmatamento no Brasil.

Salles afirmou que o primeiro passo para combater o desmatamento é saber onde ele acontece e sob quais condições: ‘Os dados são muito genéricos, a gente não sabe se o desmatamento está acontecendo dentro de unidades de conservação, dentro de terras indígenas, em áreas privadas, em percentual maior ou menor que o excedente da reserva legal’. Para o futuro ministro, dar opiniões sobre o desmatamento sem ter estas informações não passa de ‘achismo’.

Questionado sobre o trabalho de monitoramento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o ministro afirmou que o instituto ‘só fornece o percentual geral do desmatamento, mas não tem a qualificação deste desmatamento’.

175. Observe-se que a informação não corresponde à realidade. Desde agosto de 2015, o Sistema Deter do INPE identifica e mapeia desmatamentos e demais alterações na cobertura florestal com área mínima de cerca de 3ha. Além disso, estão disponíveis para consulta pública os resultados de detecções de desmatamento por classe, estado, município, áreas de proteção. (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>)

Mensagem 3 – (em 26/1/2019 - https://www.youtube.com/watch?v=_4G-ISdfaw4 acesso em 26/11/2020).

176. Em live transmitida em redes, o Presidente da República afirmou:

‘um capricho por parte desses fiscais, de alguns desse fiscais, que não podem continuar, no meu entender, a agir dessa maneira... bem como a indústria da multa

Mensagem 4 – (em 14/4/2019 - <https://veja.abril.com.br/blog/radar/ministro-ameaca-servidores-do-icmbio-em-evento-com-ruralistas/>, acesso em 26/11/2020)’

177. Em evento realizado no interior do Rio Grande do Sul, o Ministro do Meio Ambiente determinou publicamente a abertura de processo administrativo disciplinar contra os funcionários do ICMBio que não estavam presentes no evento:

‘Na presença do ministro e do presidente do ICMBio não há nenhum funcionário, embora tenham me recebido em Mostardas. Determino a abertura de processo administrativo disciplinar contra todos os funcionários. É um desrespeito com a figura do ministro e do presidente do ICMBio e com o povo do Rio Grande do Sul. O momento de perseguição de pessoas de bem desse país acabou. Foi com a eleição do nosso presidente Jair Bolsonaro’

Mensagem 5 – (em 17/4/2019 - <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/em-live-bolsonaro-ataca-ibama-ongs-e-ameaca-cortar-diretoria-da-funai.shtml>, acesso em 26/11/2020)

178. Em live transmitida por redes sociais, o Presidente da República afirmou:

‘Nossos irmãos, os mais humildes, trabalhando e sendo multados pelo Ibama. Por isso, junto com o Salles, nosso ministro do Meio Ambiente, tomamos providências para substituir esse tipo de gente. Esse tipo de gente é brasileiro, não está preocupado com o meio ambiente. A preocupação deles é outra’

Mensagem 6 – (em 13/6/2019 - <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro-comemora-queda-de-fiscalizacao-pelo-ibama-especialista-ve-pulverizacao-do-estado-brasileiro/>, acesso em 26/11/2020)

179. Em evento com grupo de empresários, noticiou-se a seguinte fala do Presidente da República:

‘No primeiro bimestre deste ano, tivemos um menor percentual de multas no campo, e vão continuar diminuindo, vamos acabar com essa indústria da multa no campo

‘Mete a foice em todo mundo, não quero xiita ocupando esses cargos [de fiscalização no Ibama]. Tem gente boa lá? Tem, mas o homem do campo não pode se apavorar mais com uma fiscalização’

Mensagem 7 – (em 3/7/2019 - <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48834802>, acesso em 26/11/2020)’

180. Em entrevista, o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República afirmou:

‘A Amazônia é brasileira e quem tem que cuidar dela somos nós. Esses índices de desmatamento são manipulados. Se você somar os porcentuais que já anunciaram até hoje de desmatamento na Amazônia, a Amazônia já seria um deserto’

Mensagem 8 – (em 19/7/2019 - <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2019/07/bolsonaro-questiona-dados-sobre-desmatamento-amazonico.html>, acesso em 26/11/2020), reproduzindo declaração do Presidente da República:

'Isso que acontece de muitas divulgações, como a de agora. Até mandei ver quem é o cara que está na frente do INPE, para que viesse aqui em Brasília explicar esses dados passados para a imprensa'

'Pelo que sentimos isso não condiz com a verdade. Até parece que ele está à serviço de alguma ONG'

Mensagem 9 – (em 16/10/2020 - <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/10/16/bolsonaro-exalta-fiscalizacao-ambiental-mais-branda-ministerio-que-ajuda.htm>, acesso em 26/11/2020), reproduzindo fala do Presidente da República, também disponível em vídeo na matéria:

'O meio ambiente é um ministério que não atrapalha a vida de vocês... Relembrem há algum tempo como o Ibama e o ICMBio tratava vocês. Nós não criamos dificuldades para vender facilidades'

181. As mensagens desqualificam o trabalho das instituições envolvidas no combate ao desmatamento, em especial o Ibama, mas também o INPE e o ICMBio. Diversas das mensagens acima sinalizam que o Ibama estaria aplicando sanções de forma excessiva, indo além do que a legislação autorizaria. Se há casos dessa natureza, existe todo um sistema de instrução e julgamento no âmbito administrativo para corrigir eventuais distorções, no âmbito do que se denomina 'processo sancionador' (sistema esse, inclusive, que sofreu mudanças relevantes recentes). Essas mensagens de caráter generalizador se enquadram no conceito de 'liderança destrutiva' mencionado na descrição do 'critério 2' que compõe esse achado, uma vez que viola o interesse legítimo da organização previsto em lei de exercer o poder de polícia ambiental (art. 2º, inciso I, da Lei 7.735/89).

182. De uma forma geral, as mensagens acima reproduzidas provocam os seguintes efeitos:

a) deslegitimação da atuação dos órgãos fiscalizadores. Como se viu na descrição do critério 3, a percepção de que a autoridade exerce seu poder de maneira justa e apropriada é fator importante para que os cidadãos respeitem as leis e cooperem com o trabalho de natureza policial, no caso o exercício do poder de polícia ambiental. A desqualificação do trabalho do Ibama gera o efeito oposto;

b) desmotivação e queda no desempenho dos agentes de fiscalização e do próprio Ibama como organização. Como se viu na descrição do critério 2, a ausência de reconhecimento gera queda de motivação. As mensagens de desqualificação do trabalho realizado, sendo que algumas delas possuem conteúdo agressivo contra os servidores e emocionalidade, potencialmente provoca insatisfação no trabalho, baixo rendimento e queda no desempenho dos servidores e da instituição;

c) potencial incentivo ao cometimento de ilícitos ambientais. Como se viu na descrição do critério 1, as mensagens da liderança têm forte efeito no comportamento das pessoas. Assim, desqualificar o trabalho de fiscalização potencialmente gera a percepção que os atos que são fiscalizados não são ilegais ou não são graves, gerando um ambiente de maior permissividade para a prática desses atos.

183. Nas respostas ao questionário enviado aos fiscais, foram diversos os comentários que mencionaram os discursos desqualificando o trabalho da fiscalização e seu impacto nos próprios fiscais e na sociedade como um todo (os textos estão reproduzidos exatamente como constavam nas respostas ao questionário):

'As mensagens de desinformação vindas dos líderes do poder executivo federal têm levado à massa da população a desacreditar das ações fiscalizatórias do IBAMA e incentivado os ilícitos ambientais, agitando a população contra os Agentes Ambientais Federais'

O IBAMA e o ICMBIO sofreram uma espécie de desautorização pela forma em que o Presidente da República o igualou a uma 'indústria de multas'

O discurso do poder executivo, principalmente oriundo da Presidência da República e do Ministério do Meio Ambiente, tem sopesado sobremaneira na deslegitimação da atividade de fiscalização ambiental.

Esse discurso se difunde na sociedade, o que gera uma sensação de impunidade que favorece o cometimento de ilícitos ambientais

Logo no início do atual governo teve casos em que o cidadão fiscalizado questionou a equipe de fiscais como estavam lá se o governo havia prometido acabar com o IBAMA

O discurso do presidente da república, mesmo antes de ser eleito, do ministro do meio ambiente e dos seus defensores, enfraqueceu o poder dissuassório do Ibama no combate aos crimes ambientais na Amazônia, os infratores sentem-se autorizados a cometer os crimes, acreditando que ‘não vai dar em nada’. O enfraquecimento do Ibama e a falta de respaldo institucional das suas ações coloca em risco a vida dos agentes e também, do ponto de vista psicológico, afeta sobremaneira principalmente aqueles que atuam nas bases operativas permanentes na Amazônia, onde têm que viver, com família, filhos e que precisam cumprir a sua função constitucional. Não são poucos os servidores do Ibama psicologicamente adoecidos

Em defesa administrativa autuado se manifestou dizendo que não ia pagar a multa porque a indústria das multas estava com os dias contados

É notório os discursos das autoridades com referência a ação de fiscalização do Ibama (tenho ouvido diretamente de autuado que desmatou porque acha que não serão punidos e que suas multas serão canceladas no futuro por autoridades que discordam da ação fiscalizatória)

184. A partir de 2019, verifica-se o aumento de casos de ameaças e atos violentos contra fiscais do Ibama. As Informações Técnicas 3 e 5/2020-CGFIS/DIPRO e o Despacho 8700222/2020-COINF/CGFIS/DIPRO (peças 145, 146 e 147) registram a frequência de ataques à fiscalização nos últimos cinco anos: dois registros no ano de 2016, cinco em 2017, dois em 2018, quinze em 2019 e vinte em 2020 (informação atualizada até 6/11/2020). Embora o aumento de casos de ameaças e violências possa também estar associado a outras causas, esse aumento coincide com o período em que surgem os discursos de autoridades do Poder Executivo de desqualificação do trabalho das entidades envolvidas na atividade de fiscalização. Isso corrobora o ‘critério 3’, descrito no presente achado, sobre a maior disposição de colaboração com as autoridades policiais quando se reconhece que a atuação dessas autoridades é justa e legítima. (...)

185. Esse aumento de ameaças e atos violentos foi abordado no Ofício 95/2019-CGFIS/DIPRO, encaminhado pelo Coordenador-Geral de Fiscalização à época ao então Diretor de Proteção Ambiental, em 17/10/2019 (peça 148-sigilosa):

‘3. Conforme já informado anteriormente, tem sido cada vez mais comum as equipes de fiscalização se depararem com situações conflitantes e sérias ameaças de represálias e contra a integridade dos agentes e dos meios logísticos como viaturas e aeronaves que estão à disposição da autarquia.

4. Áudios de diálogos em grupos de redes sociais supostamente atribuídos a garimpeiros, demonstram o acirramento dos ânimos com as ações e operações de combate às infrações e crimes ambientais realizadas pelo Ibama, ICMBio, Polícia Federal e Exército Brasileiro nos estados de Rondônia, Mato Grosso, Amazonas, Pará e Roraima’

186. Nesse mesmo expediente, o então coordenador evidencia sua percepção de que o aumento da violência estaria relacionado à sensação de empoderamento dos supostos infratores por determinados discursos de autoridades políticas:

‘Essas conversas apontam que os garimpeiros receberam promessas políticas de que teriam suas atividades ‘legalizadas’ e que os órgãos ambientais e de segurança pública não mais atuariam por ordem dos superiores ou em virtude de restrições orçamentárias impostas propositalmente. Pela entonação dos áudios analisados e pelo que pode ser observado em diversas matérias jornalísticas, representantes dos grupos de garimpeiros demonstram estar empoderados e respaldados politicamente e se preparam para atacar as equipes.’

187. O mencionado ofício faz referência ao Relatório de Difusão Interna 47/COINF/CGFIS/DIPRO/IBAMA, em que é detalhado o acirramento dos ânimos de garimpeiros contra ação do Ibama em área de garimpo ilegal em uma localidade do Pará (peça 149 - sigilosa).

188. Um exemplo de violência direta com fiscal do Ibama e que mostra uma correlação com o discurso de autoridades públicas foi noticiado em 6/5/2020: <https://revistaforum.com.br/brasil/madeireiros-ilegais-agridem-fiscal-do-ibama-em-emboscada-no-pará-e-citam-bolsonaro/#:~:text=Um%20fiscal%20do%20Ibama%20foi,o%20servidor%20levasse%20o%20ve%C3%A3culo.,,acesso%20em%2027/11/2020;> <https://www.youtube.com/watch?v=VTf4s40Btdc>, acesso em 2/12/2020)

‘Um fiscal do Ibama foi agredido durante uma operação em Uruará, no Pará, após apreender um caminhão de madeireiros que atuavam de forma ilegal na região. O grupo, formado por mais de dez homens, criou uma emboscada para impedir que o servidor levasse o veículo.

Em meio à discussão, homens chegaram a citar que o presidente Jair Bolsonaro ‘disse que não é para queimar’ a mercadoria apreendida. Em determinado momento, um dos madeireiros joga uma garrafa de vidro contra o rosto do servidor, que cai no chão.’

189. Em resposta aos questionários enviados, a grande maioria dos fiscais (94% dos respondentes) afirmou que as atividades de fiscalização têm sido impactadas negativamente pela ocorrência de ameaças e ataques a servidores.

190. A maioria dos fiscais também apontou que 2020 tem sido o ano mais crítico no que se refere à gravidade de ameaças ou ataques à fiscalização ao desmatamento na Amazônia Legal (66,2% dos respondentes), sendo que 67% dos respondentes consideraram que 2019 foi o segundo ano mais crítico.

191. Nas respostas ao questionário, nos campos livres para comentários, foram diversos os relatos de fiscais falando sobre o aumento recente de ameaças e ataques, muitas vezes vinculando esse aumento da violência ao discurso político, a exemplo dos descritos a seguir (os textos estão reproduzidos exatamente como constavam nas respostas ao questionário):

‘Os servidores do Ibama estão sendo atacados constantemente pelas autoridades públicas, o que reflete na conduta hostil de parte dos fiscalizados, que se acham legitimados a infringirem a legislação’

‘A partir do discurso do presidente eleito, comparando a atividade de fiscalização ambiental com uma ‘indústria de multas’, os infratores passaram a se sentir autorizados a contestar a fiscalização e seus agentes, aumentando o enfrentamento’

‘Nunca foi tão perigoso trabalhar no Ibama. Os administrados estão empoderados pelos discursos e com acesso a armas. Uma tragédia é eminente.’

‘Vivemos hoje a era do ódio, alimentado por agentes do alto escalão do executivo. O clima que estava ruim, piorou em muito desde a campanha para a presidência da república. Muitos fazendeiros ao nos receberem em áreas com desmatamentos ilegais, falam - ‘pensei que o governo ia acabar com o IBAMA’. Compreende-se a partir desta nossa vivência, a importância do discurso do atual governo para estimular o crime ambiental e a violência contra os agentes públicos da área ambiental’

‘O discurso político contrário os objetivos da fiscalização ambiental claramente têm inflamado infratores a se organizarem contra os agentes de fiscalização, aumento o número de incidentes, manifestações e ataques contra esses agentes. Esse cenário causa desmotivação e maior dificuldade de recrutamento de agentes para as ações’

‘Certo é que ante os recentes discursos dos governantes incentivando reações contra a fiscalização, seu patrimônio e seus agentes as ameaças têm se tornado uma constante, algumas que chegam a vias de fato, inclusive mortes’

‘O atual discurso dos gestores públicos, inclusive no alto escalão do poder executivo incluindo o Presidente da República e o Ministro do Meio Ambiente, tem contribuído para fomentar o ódio aos agentes de fiscalização dos órgãos ambientais, pelos infratores ambientais’

‘Os ataques e os ‘motins’ são uma constante em quase todas as operações do Ibama (destruição de pontes, fechamento de estradas, emboscadas, coação, ameaças, mensagens/áudios de ódio contra a fiscalização do Ibama nos grupos de whatsapp), aliado ao discurso dos dirigentes do

Poder Executivo que desqualifica o trabalho da fiscalização ambiental, se transformam em um perigo real para os AAFs'

192. Um dos mecanismos de dissuasão que a fiscalização ambiental possui é a aplicação de sanções administrativas, conforme exposto na Seção 6.2 – Sanções Administrativas. Na percepção dos fiscais do Ibama, as mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm impactado negativamente no poder dissuasório das sanções. Para 94,3% dos fiscais que responderam o questionário, a aplicação de sanções contribui para o combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Para 76,3% dos respondentes, no entanto, o poder dissuasório das sanções tem diminuído nos últimos cinco anos. E para 87,3% dos respondentes, um dos fatores que impacta negativamente o poder dissuasório das sanções é o ‘discurso de autoridades públicas de deslegitimização da atividade fiscalizadora’.

193. Essas mensagens das autoridades do Poder Executivo Federal também motivaram o Ministério Público Federal, por meio de sua 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, a expedir em 4/9/2019, a Recomendação 4/2019-4ª CCR ao Ministério do Meio Ambiente, contendo diversas recomendações, dentre elas (peça 150):

‘9. Se abstinha de praticar atos públicos com conotação de desincentivo ao descumprimento da lei ou deslegitimização de atos dos servidores responsáveis pela proteção ao meio ambiente e que estejam agindo no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais;

10. Se abstinha de dar declarações públicas que, sem comprovação, causem deslegitimização do trabalho do corpo de servidores do Ibama e do ICMBio’

194. Como fundamentação para a formulação dessas duas recomendações constam os seguintes argumentos:

‘CONSIDERANDO que o assédio moral pode representar violação à dignidade humana e aos direitos da personalidade, assim como aos direitos fundamentais ao trabalho, à imagem, à honra e à saúde, com fundamento nos artigos 1º, inciso III, 5º, incisos V e X e 6º da Constituição Federal, nos artigos 11 a 21, 186, 187, 927 do CC e nos artigos 138 a 140 do CP, sendo atribuição do Ministério Público, enquanto defensor da ordem jurídica, agente de transformação social e indutor de políticas públicas, atuar para combatê-lo, preventiva e repressivamente;

CONSIDERANDO que o conceito de assédio moral abrange a conduta de desqualificar reiteradamente, por meio de palavras, gestos ou atitudes, a autoestima, a segurança ou a imagem do empregado ou do servidor público, em razão de vínculo hierárquico laboral ou funcional;

CONSIDERANDO ataque a tiros, no último dia 30 de agosto de 2019, com o objetivo de intimidação, a agentes do Ibama, Polícia Federal e Força Nacional que realizavam operação de fiscalização no Pará e identificaram garimpo ilegal próximo à Terra Indígena Ituna/Itatá e o fato de que tal atitude criminosa pode ser incentivada por discursos públicos de deslegitimização do trabalho dos servidores públicos;

CONSIDERANDO representações encaminhadas ao MPF por associações de servidores federais da área ambiental, entre elas: ASCEMA-SP, ASCEMA-RN, ASIBAMA-TO, ASIBAMA-RJ, ASIBAMA-DF, para apuração das responsabilidades civil, penal e administrativa de possíveis práticas e atos atentatórios aos princípios éticos e morais que norteiam as atividades da Administração Pública, bem como de atos improblos e/ou criminosos, com denúncias de críticas, ameaças, assédio moral e demonstrações públicas de desapreço à conduta de agentes de fiscalização em cumprimento de seu dever, tais como:

(...)

Ministro quer punir fiscais que aplicuem multas consideradas inconsistentes.

(...)

Ministro Ricardo Salles hostiliza servidores do Parque Nacional da Lagoa do Peixe/RS e determina instauração de Processo Administrativo Disciplinar por não comparecimento a evento não oficial.

Desautorização pública de atos, a priori dentro das normas, praticados por servidores. Vídeo ao lado do senador Marcos Rogério - DEM/RO.

Reunião com ruralistas do Pará na qual Presidente do Ibama sinaliza que promoverá mudança de cultura dentro órgão.'

195. Mencione-se, adicionalmente, um estudo realizado por pesquisadores do Instituto Socioambiental (ISA) que buscou fazer uma correlação de determinados discursos de autoridades públicas e o aumento do desmatamento em localidades específicas (peça 151).

196. O estudo aponta que após o Governador do Acre ter declarado num evento público em Sena Madureira/AC em julho de 2019: 'Se O Imac [Instituto do Meio Ambiente do Acre] estiver multando alguém, me avisa... Me avisem e não paguem nenhuma multa', os alertas de desmatamento no município cresceram mais de 5.000% e aumentos expressivos teriam sido detectados em municípios vizinhos.

197. Observe-se que, em que pese a mensagem nesse caso ter sido realizada por autoridade estadual e não federal, inseriu-se esse exemplo com o intuito de evidenciar a correlação entre o discurso de uma autoridade pública de alto escalão e o comportamento da taxa de desmatamento.

198. O mesmo estudo faz menção a uma declaração do Presidente da República, em abril de 2019, questionando procedimento utilizado por equipe de fiscalização do Ibama em operação no Município de Cujubim (RO):

'Ontem, o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, veio falar comigo com essa informação. Ele já mandou abrir um processo administrativo para a apurar o responsável disso aí. Não é para queimar nada, maquinário, trator, seja o que for, não é esse procedimento, não é essa a nossa orientação'

199. O estudo aponta que o município teria experimentado um aumento de 455% nos alertas de desmatamento no mês seguinte ao da declaração e que o Deter teria apontado um aumento de 98% do número de alertas de desmatamento no município, comparado ao mesmo período de 2018.

200. Tudo o que foi exposto demonstra que diversas mensagens de autoridades públicas do Governo Federal têm provocado efeitos negativos no combate ao desmatamento ilegal. A desqualificação e a deslegitimação da atuação das instituições que participam do processo de combate ao desmatamento têm reforçado a imagem de que o Ibama estaria atuando de forma exacerbada e até fora dos limites legais, diminuindo a propensão das pessoas a cooperar com o trabalho de fiscalização (critério 3) e potencialmente incentivando o cometimento de ilícitos ambientais, ante a percepção de que esses ilícitos não seriam ilegais ou não seriam tão graves (critério 1). As mensagens de desqualificação e desprezo em relação às atividades de fiscalização também têm provocado aumento das ameaças e atos de violência contra os fiscais e gerado desmotivação desses agentes, com a potencial queda de desempenho da atuação da fiscalização do Ibama como um todo (critério 2).

201. Cabe ressaltar a importância da liderança na promoção da boa governança pública. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cita liderança como um conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: integridade, competência, responsabilidade e motivação.

202. Conforme destaca o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, 'o comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público é essencial para o sucesso no desenvolvimento e implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários à boa governança e à melhoria dos resultados que são entregues à sociedade.' (TCU, 2020)

203. Um dos importantes elementos de políticas públicas é o da coordenação e da coerência entre os diversos atores que fazem parte de uma política, conforme previsto no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (TCU, 2014b).

204. O referencial informa que as políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, e que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas devem estar alinhadas para se reforçar mutuamente. Alerta que quando há incongruência entre os elementos de uma política, quando eles não interagem de maneira adequada para produzir os elementos desejados, pode-se falar em descoordenação dessa política, interna ou externamente. Prevê ainda que 'a coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos' e que a política pública 'deve primar pela comunicação em todos os seus aspectos'.

205. O Presidente da República, como Chefe do Poder Executivo Federal, e o Ministro do Meio Ambiente, líder de um dos principais órgãos encarregados do controle do desmatamento ilegal, são partes importantes para o atingimento dos resultados esperados da política de controle do desmatamento. A emissão das mensagens destacadas acima por parte dessas autoridades, de deslegitimação das instituições que atuam na execução da política, geram incoerência interna na política de controle do desmatamento.

206. Em função do que foi constatado, propõe-se recomendar à Presidência da República e ao Ministério do Meio Ambiente que as mensagens públicas referentes ao combate ao desmatamento e à atuação das instituições envolvidas no processo de fiscalização estejam alinhadas aos objetivos da política de controle do desmatamento.

207. Com isso, espera-se que as futuras manifestações públicas relacionadas à atividade de fiscalização do desmatamento busquem garantir a coerência entre as mensagens proferidas e os objetivos da política de controle do desmatamento. Em conjugação com a implementação da recomendação relativa ao achado tratado no Subtítulo 5.2, integrante deste relatório, espera-se que aumente o reconhecimento por parte da sociedade da importância da atividade de fiscalização ambiental, gerando maior dissuasão dos possíveis infratores, desincentivo à prática de atos ilícitos, maior engajamento e motivação dos fiscais e redução da violência e ameaças contra esses agentes.

4.2. Inadequação do emprego de 'Operação de Garantia da Lei e da Ordem' para realizar o combate ao desmatamento na Amazônia Legal

208. Detectou-se que o emprego das Forças Armadas, no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem, não é instrumento adequado para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, em função da falta de amparo jurídico, nos termos dos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, dos arts. 15 e 16 da Lei Complementar 97/1999 e do Decreto 3.897/2001, para que sejam realizadas ações de repressão a infrações administrativas ambientais no âmbito dessas operações e em função da ausência de competência legal e expertise dos integrantes das Forças Armadas para a realização de fiscalizações ambientais. Além disso, o aumento projetado das taxas de desmatamento no ano de 2020 também sinaliza que a Operação VB2, desencadeada em 2020, não produziu os resultados almejados, no sentido de reverter a tendência de aumento dessas taxas.

Ausência de amparo legal

209. O art. 142 da Constituição Federal estabelece que as Forças Armadas destinam-se 'à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.' (grifos nossos).

210. O §1º desse dispositivo dispõe que lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

211. Essa lei complementar é a LC 97/1999 que, em seu art. 15, §2º, prevê que (grifos nossos):

'§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do

Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.'

212. O art. 144 da Constituição Federal trata da segurança pública, que deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio dos seguintes órgãos, nominados no citado dispositivo: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares.

213. Percebe-se, portanto, que a utilização das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem está destinada à realização de atividades de segurança pública, que são ordinariamente realizadas por instituições policiais.

214. A esse respeito, é relevante também destacar alguns outros parágrafos do art. 15 da LC 97/1999 (grifos nossos):

‘§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.’

215. Em consonância com a Constituição Federal e a LC 97/1999, os dispositivos abaixo reproduzidos do Decreto 3.897/2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, reforçam o entendimento de que esse emprego deve ser feito para ações de segurança pública:

‘Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

Art. 4º Na situação de emprego das Forças Armadas objeto do art. 3º, caso estejam disponíveis meios, conquanto insuficientes, da respectiva Polícia Militar, esta, com a anuência do Governador do Estado, atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam, ou recomendem, as situações a serem enfrentadas.

Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.’

216. A conceituação de Operação de Garantia da Lei e da Ordem pelo Ministério da Defesa, contida na publicação ‘Garantia da Lei e da Ordem’, aprovada pela Portaria Normativa 186/MD, de 31/1/2014, segue na mesma linha (item 1.4):

'Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem'

217. Cabe ainda destacar a manifestação do Ministro do STF Luiz Fux, em 12/6/2020, no âmbito de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6457/DF:

'Embora a autorização de emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem não se esgote nas hipóteses excepcionais de intervenção, de estado de sítio e de estado de defesa, cabe o acréscimo de que, sob as premissas aqui firmadas, as disposições dos §§ 2º e 3º [do art. 15 da LC 97/1999] relativamente às medidas de garantia da lei e da ordem apenas se tornam possíveis no contexto de enfrentamento a situações concretas de grave violação à segurança pública, por prazo limitado. Em reforço, destaque-se essa atuação apenas se dará de modo subsidiário, ante a necessidade de esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante a atuação permanente e primária das instituições ali estabelecidas (polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; e polícias penais federal, estaduais e distrital), nos termos do artigo 144 da Constituição.'

218. De tudo o que foi mencionado acima, fica claro que o escopo do emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem deve estar adstrito a atividades precípuas de segurança pública, quando reconhecido que os instrumentos de atuação dos órgãos policiais regularmente incumbidos de tal atribuição encontram-se indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho de sua missão.

219. No que se refere ao desmatamento, trata-se de um crime ambiental previsto no art. 50-A da Lei 9.605/1998. O Presidente da República pode se valer do instrumento da GLO, com base no art. 15, §2º, da LC 97/1999, se entender que estão esgotados os instrumentos destinados à incolumidade do patrimônio público de natureza ambiental, por parte dos órgãos policiais federais listados no art. 144 da CF, para o combate a crimes.

220. No entanto, apesar de a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal poderem exercer atividades de repressão a crimes ambientais, incluindo o desmatamento, o combate ostensivo ao desmatamento ilegal é feito em âmbito administrativo pelo Ibama, dentro da esfera federal. Não há autorização legal para que essa ação de polícia ambiental administrativa seja realizada no âmbito de uma operação de GLO, uma vez que não se trata de operação de segurança pública exercida por órgão mencionado no art. 144 da Constituição Federal. Tal como ocorreu com o combate a focos de incêndio, no entanto, a Operação Verde Brasil 2 incorporou também as fiscalizações ambientais administrativas, tanto que, na computação de seus resultados, apresentam-se diversos números referentes a autuações administrativas, como multas, embargos e apreensões.

221. O Decreto 10.341/2020 autorizou o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades de conservação e outras áreas federais na Amazônia Legal, com o objetivo de combater o desmatamento ilegal e as queimadas. O Decreto utiliza como fundamento os arts. 15, 16 e 16-A da LC 97/1999.

222. O art. 15 da LC 97/1999 já foi tratado acima. Quanto aos arts. 16 e 16-A, eles assim dispõem (grifos nossos):

'Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.'

'Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social.'

'Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por

meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo.'

223. O art. 16 acima trata da cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, não servindo de fundamento para uma Operação da Garantia da Lei e da Ordem para combate ao desmatamento e queimadas. Quanto ao art. 16-A, os trechos destacados acima evidenciam que ele serve de fundamento para a atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores. Mais uma vez, tal dispositivo não serve de fundamento para o emprego das Forças Armadas em uma Operação de GLO contra o desmatamento ilegal e queimadas de forma ampla.

224. Um outro aspecto específico que deve ser destacado é que a Lei Complementar 97/1999 (art. 15, §4º) dispõe que o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem deve ser episódica e por tempo limitado (grifos nossos). O Decreto 3.897/2001 (art. 5º), além de reforçar a natureza episódica desse emprego, reza que ela deve ser realizada 'em área previamente definida e ter a menor duração possível'.

225. A Operação VB2 não cumpriu esses requisitos. Sob o aspecto espacial, ela foi prevista para ser aplicada em toda a Amazônia Legal, área que corresponde a 61% do país. Quanto ao aspecto temporal, a operação foi originalmente prevista para durar um mês, de 11/5 a 10/6/2020 (Decreto 10.341/2020), depois estendida por mais um mês (Decreto 10.394/2020), depois até o dia 6/11/2020 (Decreto 10.421/2020) e, mais recentemente, teve sua duração prorrogada até o dia 30/4/2021 (Decreto 10.539/2020), totalizando praticamente um ano.

226. Mencione-se, ainda, que documento produzido pelo CNAL, órgão a quem compete 'propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, proteção e desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal' (art. 3º, inciso II, do Decreto 10.239/2020), documento de agosto/2020 intitulado 'Plano de Ações Imediatas', dentro da Ação 13 – Operação Verde Brasil 2, registra que se tratava de uma 'ação continuada' e mencionava 'planejamento de emprego para o prosseguimento das ações até dez/22, incluindo uma linha de ação com custo reduzido'. Ou seja, estava sendo planejada a extensão da operação até o final de 2022 (peça 105). A decisão pelo encerramento em 30/4/2021 foi tomada após a elaboração do relatório preliminar de auditoria.

227. De tudo o que foi exposto até o momento, verifica-se que não há autorização na Lei Complementar 97/99 para utilização das Forças Armadas para o combate a infrações administrativas ambientais, no âmbito de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, tal como foi feito por meio do Decreto 10.341/2020. Da mesma forma, a Operação Verde Brasil 1, autorizada pelo Decreto 9.985/2019, realizada entre 24/8 e 24/10/2019, também não preenchia os requisitos legais citados. Além disso, a Operação VB2 não preencheu dois requisitos inerentes a operações de GLO, que são seu caráter episódico e de duração por tempo limitado.

228. É importante destacar que não se está a defender que as Forças Armadas não possam atuar dando suporte a ações de combate ao desmatamento e às queimadas, mas sim que não existe amparo para que esse trabalho se dê no âmbito de uma Operação de GLO, com todas as características que elas possuem, conforme previsto no art. 15 da LC 97/1999, no Decreto 3.897/2001 e outras normas infralegais, a exemplo da Portaria Normativa 186/MD, de 31/1/2014, supracitada.

229. As Forças Armadas podem atuar no combate a delitos ambientais, quando necessário. Essa atuação encontra guarida nos arts. 17, inciso V; 17-A, inciso III; e 18, inciso VI, da mesma LC 97/1999, abaixo reproduzidos:

‘Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução’

230. Os três dispositivos acima têm em comum o fato de cada uma das Forças poder ser utilizada para a repressão de delitos de repercussão nacional e internacional, em cooperação com órgãos federais. No caso do combate ao desmatamento ilegal e queimadas no momento presente, dada sua magnitude e repercussão nacional e internacional, parece ser viável que as Forças Armadas atuem, dando apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, em cooperação com órgãos federais com atribuição legal para tal.

231. Em entrevistas realizadas com interlocutores do Ibama, durante a auditoria, foi destacado que, em anos anteriores, em diversas situações as Forças Armadas atuaram em cooperação com o Ibama no bojo de operações regularmente planejadas pela agência ambiental, e não no âmbito de uma Operação de GLO.

232. Apesar de não ter sido utilizado como fundamento para edição do Decreto 10.341/2020, cabe assinalar a existência do Decreto 7.957/2013, que institui o Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente (GGI-MA) e regulamenta a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental.

233. Esse gabinete é composto pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e pelos Ministérios do Meio Ambiente, Justiça e Defesa. Segundo seu art. 5º, o GGI-MA poderá solicitar ao Presidente da República, ‘com a finalidade de proteger o meio ambiente, que determine o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, nos termos da legislação’.

234. Por tudo o que foi exposto, verifica-se que a LC 97/1999 não confere a possibilidade de uso das Forças Armadas para combate a delitos ambientais no âmbito de uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem. Evidentemente, uma norma infralegal como o Decreto 7.957/2013 não pode inovar juridicamente em relação ao que prevê uma norma de hierarquia superior, no caso uma lei complementar.

235. Mencione-se, ainda, que um estudo conduzido pelo Ministério da Defesa levantou as operações de GLO realizadas entre 1992 e 2020. Chegou-se a um total de 142 operações, agrupadas dentro dos seguintes grupos de temas (peça 152): (...)

236. Os quatro primeiros grupos representam, claramente, ações típicas de segurança pública, exatamente no escopo delineado pela LC 97/1999. Em relação ao agrupamento ‘outros’, foi analisada a relação de cada uma dessas operações e verificou-se que seus objetos também tratam, em grande medida, de ações de segurança pública, como por exemplo: garantia da ordem pública em diversas localidades, garantia da integridade de refinarias e hidrelétricas e proteção do perímetro externo de penitenciárias federais.

237. Da lista de 142 operações, além das Operações Verde Brasil (para combate a queimadas na Amazônia Legal em 2019 – Decreto 9.985/2019) e Verde Brasil 2 (para combate ao desmatamento e a queimadas na Amazônia Legal em 2020 – Decreto 10.341/2020), só há duas operações realizadas e que tinham por objeto o combate a delitos ambientais:

a) *Operação Amazônia Legal*, realizada entre agosto de 2004 e dezembro de 2005 pelo Exército Brasileiro, cuja missão era o ‘apoio logístico e de segurança às ações do Ibama’;

b) *Operação ‘Sinop’*, realizada entre maio e agosto de 2011, cuja missão era a ‘Promoção de ações relativas a delitos ambientais praticados em municípios da região norte do Estado do Mato Grosso’.

238. Não há informações complementares acerca das características dessas duas operações acima, mas chama a atenção o fato que apenas em duas ocasiões, antes das Operações Verde Brasil 1 e 2, tenha sido empregada uma Operação de GLO para ações na área ambiental. Esse quadro indica que a conformação legal das Operações de Garantia da Lei e da Ordem estão voltadas para ações eminentemente de segurança pública e não de repressão a infrações administrativas ambientais.

239. Além da questão legal, há outros aspectos relevantes que sinalizam a inadequação da utilização do instrumento GLO para combater o desmatamento na Amazônia Legal e que estão diretamente ligados ao princípio da eficiência, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal, um dos princípios que devem nortear a Administração Pública.

240. Pela própria natureza das operações da Garantia da Lei e da Ordem, elas têm o objetivo de atacar o problema no curto prazo, não sendo adequadas para tratá-lo de forma mais estruturante. Não há planejamento de médio e longo prazo, mas de curtíssimo prazo – a Operação VB2 define seus alvos a partir de informações semanais encaminhadas pelo Grupo de Integração para a Proteção da Amazônia (Gipam), conforme apresentado na Seção 6.1 - Monitoramento. É até natural que assim seja, pela própria natureza desse tipo de operação, que deve ser episódica e durar o menor tempo possível, como já mencionado. Na prática, entretanto, a operação durou praticamente um ano e, segundo apontado no documento ‘Plano de Ações Imediatas do CNAL’ (Ação 13 – ‘Emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO Ambiental) – Operação Verde Brasil 2’), houve planos de estender a operação até 2022 (peça 105).

241. O Ibama detém a competência de exercer o poder de polícia ambiental, conforme art. 2º, inciso I, da Lei 7.735/1989 (e o ICMBio detém essa competência no âmbito das unidades de conservação – art. 1º, inciso IV, da Lei 11.516/2007). Além da competência legal para exercer essa função, os servidores do Ibama que atuam na fiscalização recebem treinamento específico para tal e o exercício dessa atividade ao longo do tempo gera uma experiência acumulada, importante para o adequado exercício da atribuição.

242. Os militares, além de não deterem a competência legal para fazer a fiscalização ambiental e aplicar sanções, também não possuem treinamento específico para isso, uma vez que não se trata de atividade típica e ordinária das Forças Armadas. Nesse sentido, além da questão legal, já tratada anteriormente, sob o ponto de vista técnico parece não ser adequado que a coordenação das ações seja feita pelas Forças Armadas, conforme estabelecem as normas de regência das Operações de GLO em geral e, em relação à Operação VB2, especificamente o art. 4º, parágrafo único, do Decreto 10.341/2020, que expressamente estabelece que os órgãos e entidades públicas federais de proteção ambiental serão coordenados pelos comandos militares.

243. O aspecto da coordenação das operações é objeto do Achado 4.3 a seguir, mas cabe destacar que no questionário enviado aos fiscais do Ibama, dos 96 fiscais que apresentaram comentários no campo livre do questionário sobre a Operação VB2, cerca de 75% apresentaram restrições e apontaram problemas na coordenação exercida pelas Forças Armadas, muitos deles tendo mencionado a falta de expertise técnica para a atividade. Os excertos abaixo ilustram essa percepção:

‘As Forças Armadas não têm expertise na atividade de fiscalização ambiental realizada pelo Ibama, seja em nível operacional, tático ou estratégico.

Ademais, as FFAA não detêm conhecimento especializado em estratégias de combate ao desmatamento na Amazônia, o que comprometeu os resultados apresentados, além de aumentar os custos da operação.

O exército brasileiro não detém expertise para o combate ao desmatamento, e o fato do exército comandar a operação tem trazido prejuízos ao combate ao desmatamento, o exército além de não saber a dinâmica do combate, as áreas onde ocorrem e como ocorre o crime ambiental, não tem equipamentos adequados, utilizando caminhões para deslocamento em áreas que não permitem tal uso, e uma série de limitações quanto a horário de trabalho e distância do alvo para a base, o que impossibilita o combate efetivo ao desmatamento.

O atual modelo coloca quem não tem expertise para coordenar os que a detém.

As Forças Armadas não possuem expertise no combate a crimes ambientais, não possuem doutrina de inteligência e compartimentação de informações, eliminando o elemento surpresa das operações...’

244. Destaque-se, ainda, que a competência legal para a fiscalização ambiental e imposição de sanções é das agências ambientais (Ibama, ICMBio, no caso federal, e órgãos de meio ambiente estaduais e municipais). Independentemente da quantidade de militares utilizados nas operações, existe um fator limitador para o alcance de maior efetividade da operação, que é a presença de fiscais nas operações, que possibilitem o alcance dos resultados pretendidos. O efeito da presença de outros agentes estatais (mesmo que não tenham poder nem capacidade técnica de fazer a fiscalização e aplicar sanções) não pode ser desprezado e pode ser importante para questões de segurança e de apoio logístico, mas de qualquer forma é fundamental a presença de fiscais ambientais.

245. Como mencionado acima, as Forças Armadas podem ter papel relevante no combate ao desmatamento, fora do escopo de uma GLO. Aliás, isso já ocorreu no passado. A capilaridade e a capacidade logística das Forças Armadas podem e devem ser utilizadas, quando necessário, para apoiar as instituições que tem a incumbência legal e a expertise técnica para fazê-lo. Na resposta ao questionário enviado aos fiscais do Ibama tratando da questão da GLO, muitos assinalaram a importância que as Forças Armadas podem ter nas operações de combate ao desmatamento, principalmente nas áreas de logística e segurança, a exemplo dos seguintes (os textos estão reproduzidos exatamente como constavam nas respostas ao questionário):

‘As forças armadas são muito importantes, principalmente na logística e segurança,

São auxílios importantes, mas não tem competência técnica/científica ou experiência para o combate ao desmatamento. Poderiam auxiliar muito mais no suporte e logística (como apoio) ou até inteligência às ações de fiscalização.

As forças armadas deveriam promover apoio logístico ao IBAMA/ICMBIO de forma a promover a segurança e retirada e manutenção de bens apreendidos, destruição de bens apreendidos sem possibilidade de retirada, de forma a otimizar os trabalhos dos agentes de fiscalização.

As forças armadas são um grande aliado para auxiliar no combate aos ilícitos ambientais na Amazônia, mas nunca como coordenadora de instituições que tem competência primária e expertise na proteção ambiental.

A participação das Forças Armadas em operações de fiscalização de combate ao desmatamento deve propiciar aos órgãos de fiscalização os meios necessários para a retirada e guarda de bens apreendidos e oferecer apoio de segurança aos fiscais.

É muito importante o apoio militar e policial nas operações de fiscalização de forma a sobrar a parte técnica ao Ibama de materialização das infrações, de sensoriamento remoto, de comércio de e escoamento de produtos florestais e da fauna silvestre que são relacionados ao IBAMA

No entanto, o apoio das forças armadas seria extremamente viável, dando apoio na concepção de bases operativas nas regiões mais extremas da Amazônia, e de segurança no acompanhamento das atividades de fiscalização do órgão, desde que nas condições de operação praticadas nas atividades de fiscalização ambiental.’

246. Cabe destacar que no início de 2020, além da criação do CNAL, foi estabelecido um Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e Queimadas (GPCDQ), no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Ele contou com a participação de

representantes de diversos órgãos e entidades (PF, PRF, Abin, Ibama, ICMBio, MD) que discutiram possibilidades para enfrentamento do desmatamento e das queimadas na Amazônia Legal (peças 153 e 154). No âmbito desse gabinete, foram estabelecidas três possíveis linhas de ação para enfrentamento desses problemas (peça 155):

Linha 1 – emprego coordenado das agências federais e órgãos estaduais/municipais (sem Operação de GLO), com a utilização de inteligência e apoio logístico das Forças Armadas

Linha 2 - emprego coordenado das agências federais e órgãos estaduais/municipais, com ações de GLO das Forças Armadas

Linha 3 – inicialmente, emprego coordenado das agências federais e órgãos estaduais/municipais e a evolução gradual de apoio logístico e de inteligência das Forças Armadas para ações de GLO

247. Verifica-se que uma das possibilidades aventadas (Linha 1) envolvia a participação das Forças Armadas, fora do âmbito de uma operação de GLO. A opção adotada foi a Linha 2, sem que conste dos documentos apresentados a motivação dessa decisão.

248. Com relação ao impacto da Operação VB2 no desmatamento na região, conforme destacado na introdução deste relatório, o desmatamento é um problema multifatorial e seu aumento/redução não pode ser atribuído apenas a um desses fatores. Há, por exemplo, questões de ordem econômica envolvidas (tais como preços da carne, soja e madeira no mercado internacional, câmbio), que podem ter impacto nessas taxas, além de outros aspectos a exemplo dos demais que estão sendo tratados nesta auditoria.

249. Assim, não se pode estabelecer uma relação de causa e efeito entre um desses fatores, isoladamente, com o aumento ou redução das taxas de desmatamento. E isso serve também para as ações de comando e controle. É inegável, entretanto, o relevante impacto que ações de comando e controle exercem sobre o desmatamento ilegal. Portanto, é relevante analisar como se comportaram as taxas de desmatamento na região no período de vigência da Operação VB2.

250. As taxas oficiais de desmatamento anuais por corte raso na Amazônia Legal brasileira são fornecidas há muitos anos por meio do Sistema Prodes, do INPE. A taxa estimada de desmatamento anual de 2020 (que corresponde ao período agosto de 2019 a julho de 2020) foi de 11.088km², segundo dados do Prodes (http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/homologation/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates, acesso em 1/12/2020). Esse valor ainda não constitui a taxa consolidada de desmatamento para o período, que normalmente só é fornecida pelo INPE no ano seguinte. Entretanto, historicamente, o valor da taxa consolidada situa-se bastante próxima da taxa estimada. Em 2019, por exemplo, a taxa consolidada foi 3,76% maior do que a estimada. Assim, para os objetivos deste trabalho utilizaremos o valor de 11.088km² como a taxa de desmatamento anual de 2020.

251. De modo a tentar capturar os efeitos apenas do período em que Operação VB2 esteve em vigor, a tabela abaixo apresenta os somatórios das áreas dos alertas mensais do Deter referentes ao período de maio até novembro de cada ano. (...)

252. Verifica-se que houve um decréscimo do somatório dos valores apresentados pelo Deter nos meses em questão em 2020, comparado a 2019, de cerca de 16%. Por outro lado, os valores referentes a 2020 são bastante superiores aos anos 2016, 2017 e 2018. Ressalte-se que em dois meses de 2019 esteve em vigor a Operação Verde Brasil 1.

253. Apesar da desaceleração do aumento da taxa de desmatamento em 2020 em relação a 2019, o desmatamento continuou sua trajetória crescente em 2020. Conforme se ressaltou acima, não se está a atribuir à operação o aumento das taxas de desmatamento, que têm diversas causas. Mas não se pode deixar de constatar um preocupante aumento dessas taxas, a níveis que não se observavam desde o ano de 2008, mesmo com o desencadeamento de uma operação que está mobilizando montante expressivo de recursos humanos e financeiros para sua realização. É importante destacar, também, que as ações de combate ao desmatamento na região não foram exclusivamente realizadas no âmbito da Operação VB2, mas também foram executadas pelo Ibama

(fora da Operação VB2), pelo ICMBio (nas suas áreas de competência) e, ainda, pelos próprios órgãos ambientais dos estados da região.

254. Com relação aos custos da operação, conforme apontado na Seção 2.5 – Aspectos Orçamentários, o valor da dotação orçamentária para a Operação VB2 foi bastante expressivo, cerca de R\$ 380 milhões, na ação orçamentária 218X, que, segundo o Ministério da Defesa, é a única que custeia a Operação VB2 (peça 106). Quanto à execução orçamentária, foram empenhados quase R\$ 371 milhões, liquidados pouco mais de R\$ 204 milhões e pagos cerca de R\$ 202,5 milhões.

255. Tem-se como consequência dos fatos narrados neste achado, que o emprego das Forças Armadas em Operação de Garantia da Lei e da Ordem, alternativa escolhida pelo Governo Federal para combater o desmatamento ilegal na Amazônia Legal de maio de 2020 a abril de 2021 (e com sinalizações de que ela poderia ter sido estendida até final de 2022), além de não ter amparo no ordenamento jurídico vigente para ações de polícia ambiental administrativa), não induz a criação de soluções para tratar de forma mais estruturante do problema. Como se apontou no Achado 5.1, até o momento não houve a adoção de medidas concretas no sentido de melhor estruturar as agências ambientais, em especial o Ibama. Os aumentos projetados das taxas de desmatamento na região ao longo do ano de 2020 também indicam que a Operação de GLO empregada neste ano surtiu efeito aquém do esperado em provocar redução das taxas de desmatamento.

256. Reafirma-se que não se não está a dizer que as Forças Armadas não possam ser usadas para apoio e suporte a ações de combate ao desmatamento. Essa utilização deve ser precedida de uma avaliação quanto à sua necessidade e pertinência e ser realizada nos termos autorizados por lei (arts. 17, inciso V, 17-A, inciso III, e 18, inciso VI, da LC 97/1999).

257. Diante do exposto acima, propõe-se dar ciência à Presidência da República e ao Conselho Nacional da Amazônia Legal que a utilização das Forças Armadas para o combate a infrações administrativas ambientais no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem está em desconformidade com os arts. 142 e 144 da Constituição Federal, os arts. 15 e 16 da Lei Complementar 97/1999 e o Decreto 3.897/2001.

258. Em decorrência, espera-se a implementação de medidas pelo Governo Federal no sentido de que:

- a) cesse o emprego de alternativa sem amparo legal para combate a infrações administrativas ambientais na Amazônia Legal;
- b) haja maior foco em alternativas estruturantes e de longo prazo para o combate ao desmatamento na região;
- c) se obtenha maior eficiência e efetividade nas ações de combate ao desmatamento.

4.3. Deficiências na coordenação exercida pelo Ministério da Defesa na condução da Operação Verde Brasil 2

259. Detectaram-se a insuficiência de integração no planejamento das ações e desalinhamentos na execução de algumas ações, caracterizando deficiências de coordenação do Ministério da Defesa em relação ao Ibama. Além da baixa eficiência na utilização de recursos humanos, materiais e financeiros, os problemas de coordenação são causas de potenciais divergências no planejamento e execução das ações de fiscalização e de potencial sobreposição nessas ações.

260. O combate ao desmatamento ilegal é parte das competências legais do Ibama, nos termos do art. 2º da Lei 7.735/1989, sendo, portanto, atividade regularmente executada pela instituição. No contexto da Operação VB2, o Ministério da Defesa foi introduzido como um novo ator nesse cenário. Até em função do princípio da eficiência, um dos princípios que devem nortear a administração pública (art. 37 da Constituição Federal), é fundamental que haja uma coordenação efetiva entre essas instituições, para a otimizar a utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros nas operações de fiscalização, evitando situações de potencial desalinhamento no desenvolvimento das ações e de eventual sobreposição de ações.

261. No Referencial Básico de Governança do TCU, é ressaltada a importância desse aspecto (TCU, 2014a):

‘(...) o que significa que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades devem ser alinhados para se reforçarem mutuamente... é essencial que haja mecanismos institucionalizados de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando ainda superposições ou esforços mutuamente contraproducentes.’

262. Inicialmente, destaca-se que o Ibama realiza anualmente, após discussão interna, o planejamento de suas ações de fiscalização para o ano seguinte, que resulta no chamado Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa). O Ibama, ao ser questionado se ‘houve algum tipo de integração ou coordenação entre o planejamento das operações no âmbito da Operação VB2 e aquele que havia sido realizado no Pnapa 2020’, respondeu negativamente (peça 156). Similar questionamento foi feito ao Ministério da Defesa, se o Pnapa 2020 foi utilizado como subsídio para o planejamento da Operação VB2. O Ministério da Defesa respondeu que o representante do Ibama no Gipam (peça 157) deveria levar as demandas do órgão para aquele grupo, mas que cada órgão de proteção ambiental pode executar (peça 157 - resposta ao item 10). Ainda que a resposta não tenha sido dada de forma direta, fica claro que institucionalmente não houve a utilização do Pnapa para subsidiar o planejamento da Operação VB2.

263. A coordenação de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, de uma forma geral, é do Ministério da Defesa, conforme previsto no art. 15, §§5º e 6º da LC 97/1999 e no art. 7º, inciso I, alínea ‘b’, do Decreto 3.897/2001. Em relação à Operação VB2, especificamente, esse aspecto é explicitado no art. 4º, parágrafo único, do Decreto 10.341/2020, que dispõe que os órgãos e entidades públicas federais de proteção ambiental serão coordenados pelos comandos militares.

264. É importante destacar, entretanto, que o planejamento e a condução da operação têm sido realizados com a participação, em algum nível, dos diversos órgãos e entidades federais que têm atribuições relacionadas ao tema, dentre elas o Ibama. Essa participação se dá no âmbito do Gipam e também no âmbito dos três comandos conjuntos estabelecidos na Amazônia Legal na Operação VB2. Os próprios planos operacionais dos comandos conjuntos contêm diretrizes nesse sentido, conforme se pode verificar dos trechos abaixo reproduzidos:

Anexo ‘B’ ao Plano Operacional Nr 2/2020 do Comando Conjunto Norte - CCjN (peça 158 - sigilosa, item 4-g)

‘O planejamento e a execução das ações de GLO deverão contar com agentes dos órgãos de controle ambiental e Segurança Pública que, somente sob coordenação do CCjN, poderão executar ações de apreensões, inutilizações e destruições. As inutilizações, apreensões, prisões e destruições deverão ser executadas pelos órgãos competentes e nos termos da lei em vigor’

Ordem de Operações – Operação Verde Brasil 2 - Comando Conjunto Amazônia (peça 159 – sigilosa)

‘As ações de combate ao desmatamento e às queimadas deverão ocorrer de maneira integrada, organizando grupos mistos interagências, para o máximo de aproveitamento de conhecimentos técnicos especializados (item 2b-4)

O C Cj Amazônia conduzirá operações de Garantia da Lei e da Ordem, em coordenação com os OSP e as agências de fiscalização ambiental, na sua área de responsabilidade (ARP), para coibir os ilícitos ambientais, com foco no combate ao desmatamento e às queimadas... (item 3a-1)

Plano Operacional Oeste - Comando Conjunto Oeste (peça 160 – sigilosa)

Intenção do Comandante

Minha intenção é que as ações de prevenção e repressão de delitos contra o meio ambiente, assim como o combate aos focos de queimadas, ocorram de maneira integrada, com a formação de módulos interagências, visando maximizar o aproveitamento dos conhecimentos técnicos especializados (item 4.1)

O C Cj Oeste, de acordo com a legislação em vigor e as diretrizes recebidas, conduzirá operações de Garantia da Lei e da Ordem, em coordenação com as agências de fiscalização ambiental e Órgãos de Segurança Pública... (item 4.2-1)'

265. Todavia, alguns problemas de coordenação foram detectados, conforme detalhado a seguir.

266. Em relação ao Gipam, conforme apontado na Seção 6.2 - Monitoramento, apesar de haver representante do Ibama (e de outras agências) que trabalham conjuntamente para elaborar os relatórios de alvos prioritários para combate ao desmatamento, o produto gerado é utilizado como fonte de informações para a Operação VB2, mas sequer é encaminhado formalmente para o Ibama para subsidiar seu processo de planejamento das ações, conforme informado pela própria autarquia ao ser questionada a respeito (peça 156).

267. Um dos fatores que contribuem para os problemas de coordenação deriva do fato de que não houve uma definição, por parte do Governo Federal, da estrutura de governança da VB2 como um todo, envolvendo a participação das agências, em particular do Ibama, com a definição de quais unidades participariam, quais seriam as instâncias de planejamento e execução, como seria o fluxo de informações, o processo decisório, etc. O Ministério da Defesa editou seus normativos, regulando como seria realizada a operação no âmbito das Forças Armadas, mas não houve uma estruturação da operação como um todo, envolvendo as demais agências, inclusive as ambientais.

268. O Ibama, questionado acerca da existência de normativo ou documento que disciplinasse a participação do instituto na Operação VB2, afirmou que não existe norma ou documento nesse sentido (peça 161). Similar questionamento foi feito ao MMA, que também afirmou não haver normativo a esse respeito, mas ressaltou que 'há indicação de pontos focais das agências para que atuem em coordenação com Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e comandos locais da operação, cada agência em sua competência de atuação' (peça 162). A mesma pergunta foi feita ao Ministério da Defesa que respondeu: 'não há normativo ou documento que discipline a participação das agências envolvidas. Nesse contexto, como também disposto no supracitado Ofício, as Forças Armadas e os órgãos ambientais e de segurança pública atuam em parceria, não cabendo ao Ministério da Defesa expedir normativo ou documento para disciplinar (comandar) as demais agências federais tendo em vista não ter competência legal para isto' (peça 163).

269. Essa ausência de regramento sobre como se daria a participação do Ibama na operação fez com que não se tivesse clareza de como seria feita a coordenação com o comando da operação, quais seriam os atores responsáveis, os canais de comunicação, etc. Seria de se esperar, por exemplo, que houvesse uma articulação mais central, da coordenação-geral da Operação VB2 no Ministério da Defesa em Brasília com a Diretoria de Proteção (Dipro) ou a Coordenação-Geral de Fiscalização do Ibama (CGFIS), a quem cabem a coordenação, o controle e a execução das operações de fiscalização no âmbito do instituto. Nas entrevistas realizadas constatou-se que essa articulação não é realizada de forma sistemática.

270. Isso foi confirmado pelo Ibama, que em resposta a ofício de requisição em que se questionou 'se há articulação entre a coordenação central da Operação VB2 no Ministério da Defesa em Brasília com unidades centrais do Ibama', respondeu que elas são 'escassas e pontuais' (peça 161). O Ministério da Defesa também foi questionado, no Ofício de Requisição 44-273/2019 'se há articulação entre a coordenação central da operação VB2 no Ministério da Defesa em Brasília com unidades centrais do Ibama, também em Brasília'. O Ministério da Defesa informou que 'a articulação entre o Ministério da Defesa e IBAMA se dá, em especial no âmbito do Grupo de Integração para a Proteção da Amazônia (Gipam)', não se tendo feito qualquer referência a ações de articulação ou coordenação com a Dipro ou a CGFIS (peça 163).

271. Verificou-se que o Ibama participa de operações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal de duas formas: seguindo seu próprio planejamento e em apoio às ações no âmbito da Verde Brasil 2. De modo a aumentar a eficiência administrativa, seria desejável que houvesse uma

coordenação mais efetiva a nível central com o Ministério da Defesa, para maior sinergia e otimização de recursos humanos e financeiros.

272. Segundo informado pela coordenação da Operação VB2 do Ministério da Defesa, no âmbito de cada um dos três comandos conjuntos, as decisões acerca das operações são realizadas por um grupo interagências, que conta com a participação de representante do Ibama e de outras instituições, que recebe os relatórios do Gipam, via Ministério da Defesa.

273. Segundo informação do Ibama, seus representantes nesse grupo são os coordenadores das salas de situação para coordenação e acompanhamento das ações do Ibama de combate ao desmatamento da Amazônia, estruturas criadas pelo Ibama em 2018 antes da GLO. Essas salas de situação são localizadas no Pará, Rondônia e Mato Grosso (além de uma sala de situação e controle geral, em Brasília).

274. O coordenador da sala de situação no Pará afirmou que tem trabalhado fisicamente na sede da brigada do Exército que coordena a operação no estado, sendo bastante próxima a interlocução com o comando conjunto da Operação VB2.

275. No estado de Rondônia, por outro lado, a coordenadora da sala de situação afirmou que trabalhou em conjunto com a Operação VB2 até junho, mas que a partir de julho, por motivos que não sabe explicar, o Ibama não teria mais atuado no âmbito da Operação VB2. Informou que o Ibama passou a realizar apenas operações próprias, em geral com o apoio da Polícia Militar do Estado de Rondônia. Essa afirmação foi confirmada com a consulta ao Processo SEI 02024.003615/2020-05, onde constam diversos relatórios da Sala de Situação GCDA. Em relatórios referentes aos meses de maio e junho, há a descrição de reunião na 17ª Brigada de Selva em Porto Velho, com o objetivo de alinhar e planejar as operações a serem realizadas na Operação VB2, com a participação do Ibama (exemplos relatórios às peças 164, 165 e 166 - sigilosas). Os relatórios a partir de julho já não fazem menção a esse tipo de atividade e descrevem ações coordenadas pelo Ibama com a participação de outras agências, como Polícia Federal, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), mas não fazem referência à participação das Forças Armadas (exemplos relatórios às peças 167, 168 e 169 - sigilosas).

276. Já no Mato Grosso, o Ibama não tem coordenador de sala de situação designado, tendo sido informado em entrevista que, em caso de necessidade, a articulação com o comando conjunto naquele local seria feita pela Coordenação-Geral de Fiscalização, não tendo sido apresentadas evidências de como isso tem ocorrido efetivamente. Aliás, a resposta do Ibama ao Ofício de Requisição 45 reforça a percepção da deficiência (ou inexistência) de articulação com o Comando Conjunto Oeste, situado em Cuiabá. Questionado sobre a articulação com os comandos conjuntos, o Ibama só faz referência à articulação com a sala de situação no Pará e em Rondônia. A equipe também solicitou documentos que evidenciassem essa articulação (tais como comprovação da realização de reuniões, memórias de reuniões, mensagens eletrônicas trocadas, documentos produzidos). O Ibama fez referência apenas a documentos produzidos pelas Salas de Situação no Pará e em Rondônia (peça 161 – resposta ao item 3).

277. Verifica-se, portanto, que não há uma sistemática bem definida de como se dá a participação do Ibama na Operação VB2, nos seus diversos níveis. Isso certamente tem prejudicado a boa coordenação dos trabalhos entre o Ministério da Defesa e o Ibama.

278. A maioria dos fiscais que participaram de ações no âmbito da Operação VB2 e que responderam ao questionário entende estar havendo problemas de coordenação com o Ibama, em especial na fase de planejamento, conforme mostram os gráficos a seguir: (...)

279. Nas entrevistas realizadas, apesar de não se ter detectado que estariam havendo, de forma frequente, desalinhamentos graves relacionados ao planejamento e execução das ações, esse é um risco potencial, que se materializou em uma situação específica relatada por um coordenador de base do Ibama, que, ao ser questionado, no âmbito de procedimento interno do próprio Ibama, se ‘houve interferência do comando do exército que resultasse no desvio dos alvos estabelecidos pela fiscalização?’, respondeu que sim, que o Exército unilateralmente teria tomado a decisão de

suspender a ação em uma determinada localidade, ‘o que comprometeu todo o planejamento impossibilitando a continuidade da operação.’ (processo SEI 02000.016838/2020-92, (peça 170 - sigilosa)

280. Desalinhamento relevante também se materializou no caso da Operação Pajé Brabo 2, na Terra Indígena Mundukuru. Conforme citado na Nota Técnica 7/2020-NOPECP/COFIS/CGFIS/DIPRO (peça 171 - sigilosa), houve missões de reconhecimento na área por parte de representante do Grupo Especial de Fiscalização do Ibama e pela Força Aérea Brasileira. Ainda segundo o contido na nota, o sigilo da operação e seu efeito surpresa seriam fundamentais para a efetividade da operação, em especial para o flagrante dos infratores e apreensão dos equipamentos por eles utilizados. A Força Aérea, entretanto, teria violado esse sigilo, tendo utilizado o aeroporto de Jacareacanga/PA, antecipadamente, para abastecimento da aeronave empregada durante o transporte do combustível aeronáutico para o ponto de ressuprimento avançado. Isso teria implicado o vazamento de operação no dia 4/8/2020, conforme publicado no sítio <https://tertulino.blogspot.com> (peça 172). Em 5/8/2020, o Ministério da Defesa teria determinado a suspensão da operação, não tendo emitido autorização de decolagem para as aeronaves do Ibama que se encontravam no local. Ainda segundo a referida Nota Técnica, essa autorização só teria ocorrido na tarde do dia 7/8/2020, com grande prejuízo operacional. Esse fato, inclusive, gerou a abertura de investigação por parte do Ministério Público Federal (PRM-IAB-PA-00003905/2020) (peça 173).

281. Cabe destacar que não faz parte do objeto deste trabalho avaliar o mérito dos fatos narrados acima – os desdobramentos das situações e dos processos mencionados cabem aos respectivos órgãos. O intuito desses relatos foi o de evidenciar desalinhamentos na execução de algumas operações específicas.

282. Também em respostas aos questionários enviados aos fiscais do Ibama e que participaram de ações no âmbito da Operação VB2, alguns problemas foram relatados, principalmente de planejamento das operações, particularmente quanto à seleção de alvos e definição dos objetivos da operação. Transcrevem-se abaixo alguns exemplos de relatos nesse sentido, a título ilustrativo (os textos estão reproduzidos exatamente como constavam nas respostas ao questionário):

‘Chegou ao ponto do Ibama indicar os alvos prioritários de combate ao desmatamento (com grandes indicativos de desmatamento em curso), e as Forças Armadas mudarem o planejamento para realizar outras ações menos impactantes, como barreiras em estradas para fiscalizar caminhões de madeira.

Há muitos anos não via uma operação sem planejamento, sem alvos definidos com certa antecedência. Tanta incerteza nas ações que as bases mudaram de lugar 4 vezes em menos de um mês. ... As atividades previstas eram vistorias em madeireiras, apesar de não haver nenhum especialista em madeira na equipe e que essa atividade não ser prioridade, conforme LC 140.

As forças armadas não possuem competência legal nem treinamento para atuar com fiscalização ambiental. Não aceitavam as sugestões dos servidores do Ibama para escolha de alvos nem estratégia de atuação.

Participação em reuniões de planejamento junto ao EB com órgãos ambientais, onde foram informadas por diversas vezes que o formato em que queriam dissuadir as ações não seriam eficientes principalmente no que tange ao ganho ambiental de se antever ao cometimento dos ilícitos.

ausência de priorização dos atendimentos por relevância mas sim agradando as autoridade em comando (ex: alertas de desmatamentos de centenas de hectares recém ocorridos ou em evolução preteridos para deslocar equipe para apreender um caminhão de madeira parado pela PRF),

Só retiraram os materiais apreendidos se fossem do interesse deles e que fossem doados para eles.

Ex.: Foi feita apreensão de caminhões e tratores solicitei... a retirada e o depósito, não aceitaram. Solicitei a retirada da madeira e o recebimento em doação aí sim retiravam da área e recebiam.

As forças armadas escolheram os locais, não foram considerados os locais em que o desmatamento estava em alta e sim onde tinham quartéis do Exército.

Muitos alvos que o IBAMA apresentou foram recusados pelo EB, visto que envolvia garimpo, destruição de bens e equipamentos.'

283. No achado contido na Seção 4.1 acima, apontou-se a ausência de amparo legal para o emprego das Forças Armadas em Operações de GLO para combate a infrações administrativas ambientais, tendo-se proposto dar ciência desta irregularidade à Presidência da República e ao CNAL. Diante disso, não serão propostas recomendações relacionadas ao presente achado.

5. ASPECTOS INERENTES À FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO IBAMA

284. Neste capítulo serão tratados aspectos que estão diretamente relacionados às condições do exercício da fiscalização do desmatamento por parte do Ibama.

285. Detectou-se uma redução significativa do número de fiscais do Ibama ao longo dos anos, o que dificulta o cumprimento de suas atribuições. Constatou-se, também, a ausência de estratégia de comunicação por parte do Ibama relacionada à fiscalização ambiental, sendo que a comunicação é importante ferramenta para a dissuasão da prática de ilícitos ambientais. Observou-se, ainda, deficiências no processo de escolha e nomeação para cargos estratégicos para a fiscalização do Ibama, além de fragilidade da garantia do poder de arma de fogo pelos agentes ambientais federais, elemento importante para o exercício de suas atribuições. Essas situações estão destacadas nos achados de auditoria apresentados abaixo.

5.1 A quantidade de servidores do Ibama que desempenham atividade de fiscalização vem reduzindo significativamente nos últimos anos impondo limitações ao cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental

286. A quantidade de servidores do Ibama que desempenham atividade de fiscalização vem reduzindo significativamente nos últimos anos. Em 2016 o Ibama contava com 989 fiscais e ao final de 2019 havia apenas 591, o que representa uma redução de 40% em quatro anos. O quadro de servidores da autarquia também sofreu redução, passando de 3.512 servidores em 2016 para 2.570 em abril de 2020. A ausência de reposição dessas vagas, adicionada à falta de uma política de incentivos para motivar servidores da autarquia a atuarem como fiscais, acaba impondo limitações ao Ibama no cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental.

287. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, é importante que as organizações públicas possuam 'estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas (...)', sendo que as 'estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados'. A disponibilidade de recursos engloba, entre outros elementos, a disponibilidade apropriada de pessoal (TCU, 2014b). Entre as boas práticas citadas no componente Capacidade Organizacional e Recursos, destacam-se:

Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas.

Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias. [grifo nosso]

288. Essas duas boas práticas ressaltam a importância de as organizações públicas terem recursos humanos disponíveis na quantidade suficiente e alocados de forma adequada, a fim de possibilitar a devida implementação da política pública.

289. A Lei 7.735/1989, que criou o Ibama, em seu art. 2º, define como finalidade da autarquia:

'I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente. [grifo nosso]'

290. Para que o Ibama possa cumprir sua finalidade institucional, executando adequadamente as políticas ambientais sob sua responsabilidade, espera-se que disponha de pessoal em quantidade suficiente e alocado de forma apropriada.

291. O Ibama sofreu redução no seu quadro de servidores efetivos nos últimos anos, em virtude de aposentadorias e saída de servidores para outras carreiras (Nota Técnica 16/2020/CODEP/CGGP/DIPLAN, peça 174, p. 2). Comparativamente, a quantidade de servidores ativos da autarquia passou de 3.512 em 2016 para 2.570 em abril de 2020 (Gráfico 4). (...)

292. Segundo o Ibama, há 2.311 cargos vagos existentes atualmente (peça 175, p. 2), com potencial de agravamento decorrente de futuras aposentadorias. A Tabela 7 apresenta uma perspectiva da quantidade de servidores do Ibama que devem se aposentar até 2024. (...)

293. O último concurso público para provimento de cargos efetivos ao Ibama ocorreu em 2012 (Nota Técnica 16/2020/CODEP/CGGP/DIPLAN, peça 174, p. 7). Entre 2016 e 2018, o Ministério do Meio Ambiente encaminhou ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) pelo menos uma solicitação por ano pedindo autorização de concurso público para o Ibama. Em cada uma dessas solicitações constam considerações, por parte do MMA, da importância e necessidade de repor o quadro de pessoal do Ibama. Contudo, todas essas solicitações foram negadas pelo MP (peça 176). Em 2019, o Ministério do Meio Ambiente não encaminhou nenhuma solicitação de realização concurso público para o Ibama.

294. Em 2020, o Ibama elaborou nova solicitação para autorização de concurso público para o provimento de 2.311 cargos efetivos da autarquia (970 de analista ambiental, 336 de analista administrativo e 1.005 de técnico administrativo). O documento foi encaminhado ao MMA, com uma minuta de ofício a ser assinada pelo respectivo ministro, pedindo a realização do concurso e explicando rapidamente acerca das necessidades de reposição do quadro de pessoal da autarquia (Ofício Ibama 420/2020/GABIN, peça 177).

295. Apesar de ter recebido essa minuta, no ofício que o MMA enviou para o Ministério da Economia (ME), optou-se apenas por 'encaminhar a solicitação do Ibama', sem considerações adicionais sobre a importância ou necessidade do concurso (Ofício 3895/2020/MMA, peça 178).

296. Quanto ao andamento da solicitação de concurso público para o Ibama, o ME informou por meio da Nota Técnica SEI 46.504/2020/ME (peça 179), que:

'como se tratou de encaminhamento de solicitação de concurso público para fins de compatibilização com a proposta de lei orçamentária de 2021 (PLOA-2021) (...), a demanda foi recepcionada em conjunto com todas as demais encaminhadas pelos órgãos que compõem o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e aguarda a definição do orçamento da União para o exercício de 2021 para tomada de decisão em relação às demandas (...).'

297. Cumpre acrescentar que a redução do quadro de servidores não é uma situação específica do Ibama, pois sabe-se que diversos órgãos e entidades da administração pública federal passam por esse tipo de situação. Não obstante, continuam presentes os riscos ao regular cumprimento da finalidade institucional da autarquia em função dessa diminuição de pessoal, conforme tratado a seguir.

298. A Lei Complementar (LC) 140/2011 disciplinou as competências comuns dos entes federativos relativamente ao meio ambiente. No âmbito da União, o art. 7º dessa lei elenca as ações administrativas sob sua competência exclusiva. A fiscalização ambiental do Ibama atua naquelas ações administrativas que são passíveis de fiscalização e controle ambiental, a exemplo do manejo e

supressão de vegetação em terras públicas federais (territórios indígenas, unidades de conservação e terras devolutas), da pesca, de empreendimentos licenciados no âmbito federal, entre outros. Adicionalmente, pode atuar supletivamente nos casos de inexistência de órgãos ambientais estaduais capacitados (LC 140/2011, art. 15) e, subsidiariamente, quando solicitado pelo ente federativo originalmente detentor da atribuição comum (art. 16, parágrafo único), além da atribuição comum de fiscalização de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais (LC 140/2011, art. 17, § 3º).

299. Em decorrência das competências privativa, comum, subsidiária e supletiva atribuídas à União, no âmbito da LC 140/2011, a atuação da fiscalização ambiental do Ibama pode abranger quase todo o território nacional. O Ibama possui 79 unidades descentralizadas distribuídas pelo país, sendo 27 superintendências (Supes) localizadas nas capitais e 51 unidades locais, que executam ações de fiscalização.

300. Nos últimos anos houve redução da presença do Ibama e de sua capilaridade devido à diminuição do quantitativo de pessoal nas superintendências e unidades locais. No caso das 31 unidades descentralizadas do Ibama localizadas na Amazônia Legal (9 Supes e 22 unidades locais), houve uma redução de quase 65% no quadro de servidores no período de 2016 a 2020, conforme consta no Gráfico 5. (...)

301. Para que as operações de fiscalização alcancem a capilaridade territorial necessária, a autarquia precisa dispor de um quantitativo adequado de fiscais. Cabe destacar que não há um cargo específico de fiscal. São os analistas ambientais (nível superior) e técnicos ambientais (nível médio) do quadro efetivo de servidores do Ibama que, por meio de curso específico de fiscalização ambiental, passam a estar aptos a exercer a função denominada Agente Ambiental Federal, também conhecida como 'fiscal'. Não existe compulsoriedade para o exercício da atividade de fiscalização – os servidores optam por fazer a formação específica e se habilitarem a exercer tal atividade. Cabe destacar, ainda, que os servidores que atuam como fiscais também desempenham outras atribuições inerentes ao cargo que ocupam. Ou seja, eles não atuam exclusivamente no exercício da atividade de fiscalização.

302. Os servidores que desempenham as atividades de fiscal são designados por meio de portaria do Presidente do Ibama. Investido na função, o fiscal tem prerrogativa de lavrar autos de infração e demais documentos inerentes à ação fiscalizatória, bem como adotar medidas administrativas decorrentes do poder de polícia ambiental. O fato de estar designado por portaria do Presidente do Ibama não significa necessariamente que o servidor participe efetivamente de fiscalizações, mas que está capacitado e disponível para exercer tal função.

303. Similarmente à redução do quadro de servidores do Ibama, a quantidade de fiscais da autarquia vem reduzindo significativamente. Conforme se observa nos dados do Gráfico 6 a seguir, o quantitativo de fiscais caiu 55% nos últimos 10 anos, passando de 1.311 em 2010 para 591 ao final de 2019. (...)

304. Apesar de o número de fiscais do Ibama ter reduzido nos últimos anos, o esforço de fiscalização empregado no combate ao desmatamento da Amazônia Legal de 2016 a 2018 não sofreu um impacto significativo decorrente dessa redução, conforme apresentado na Tabela 8 a seguir. (...)

305. Destaca-se que não foram incluídos dados de 2020 na Tabela 8 em decorrência da situação atípica causada pela pandemia do coronavírus, que levou o Ibama a reduzir a quantidade de operações de fiscalização a serem realizadas pelos estados (Portaria Ibama 1.447/2020).

306. Quanto aos dados da Tabela 8, observa-se que em 2019, apesar de o número de fiscais empregados na fiscalização da região amazônica ter sido maior que em 2018, a quantidade de operações executadas diminuiu significativamente e elas tiveram menor duração, tendo o esforço de fiscalização caído pela metade em relação ao que foi observado em 2018, tendo sido também inferior ao observado em 2016 e 2017.

307. Ao analisar as taxas de desmatamento na Amazônia Legal no período 2016 a 2019, observa-se o aumento significativo do desmatamento em 2019 (Gráfico 7). Não é possível fazer uma

relação direta entre o aumento das taxas de desmatamento e a diminuição do esforço de fiscalização empregado, pois existem outros fatores que impactam o desmatamento. Todavia, a redução do esforço de fiscalização em 2019 pode ser um dos fatores que influenciaram neste aumento. (...)

308. Não se pode afirmar que o esforço de fiscalização empregado pelo Ibama seja suficiente para o adequado combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, apenas que há uma mobilização maior de fiscais para essa atividade comparativamente a outros tipos de fiscalização desempenhados pela autarquia. Na percepção da maioria dos fiscais do Ibama que responderam ao questionário, a quantidade de fiscais é insuficiente (92% dos respondentes), bem como é insuficiente também o esforço de fiscalização empregado para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal (86% dos respondentes).

309. Tal percepção dos fiscais é corroborada pelo levantamento realizado pela CGFIS em 2020, que estimou a força de trabalho necessária para atuação da fiscalização ambiental como um todo nos moldes atuais (peça 182, p. 20). Segundo este levantamento, seriam necessários 1.778 fiscais para compor equipes de fiscalização nas 79 unidades descentralizadas da autarquia, quantidade muito acima do quantitativo atualmente existente.

310. Mesmo com um quadro reduzido, há um esforço por parte do Ibama em alocar fiscais que estão na ativa para atuarem nas operações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Por exemplo, em 2019, 75% dos fiscais do Ibama participaram em pelo menos uma ação de fiscalização na região contra o desmatamento ilegal (Tabela 8). Tal esforço alocativo está em consonância com diretriz contida no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa) da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro): ‘As ações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia serão prioritárias para a fiscalização ambiental, inclusive nos casos em que a competência da União for supletiva’ (Portarias Ibama 60/2020, art. 5º (Pnapa 2020); 3.899/2018, art. 5º (Pnapa 2019); 2.659/2017, art. 5º (Pnapa 2018); 39/2016, art. 5º (Pnapa 2017)).

311. Em relação à competência supletiva da União, cabe esclarecer que a competência primária para fiscalizar o desmatamento é de quem ‘detém a competência para autorizar a supressão vegetal para uso alternativo do solo ou para a exploração madeireira por meio de um plano de manejo florestal sustentável, que na maioria dos casos, compete aos estados e ao Distrito Federal’ (Schmitt, 2015).

312. Historicamente, os órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas) localizados na Amazônia Legal possuem baixa capacidade para exercer adequadamente as competências que lhes foi descentralizada, inclusive a fiscalização do desmatamento. Isso faz com que o Ibama tenha que atuar supletivamente no combate ao desmatamento ilegal na região, o que acaba comprometendo sua capacidade instalada para atender às suas demais demandas (Schmitt e Scardua, 2015; Relatório de Gestão do Ibama 2017, peça 183 p. 76; Relatório de Gestão do Ibama 2019, peça 184 p. 26).

313. Em entrevistas realizadas pela equipe de auditoria com os gestores das Oemas de Rondônia, do Mato Grosso, do Pará e do Amazonas, que são os estados que possuem os maiores índices de desmatamento na Amazônia Legal nos últimos anos, levantou-se a quantidade de fiscais ambientais disponíveis nos quadros dessas Oemas, conforme Tabela 9. (...)

314. A fim de aumentar sua capacidade fiscalizatória ambiental, alguns estados, a exemplo de Rondônia e Mato Grosso, realizam parcerias com as unidades de polícia militar ambiental do estado. Essas parcerias possibilitam que esse contingente possa atuar no atendimento das ocorrências de ilícitos ambientais e na lavratura de autos de infração administrativa.

315. Mesmo com a realização dessas parcerias, a atuação supletiva por parte do Ibama no combate ao desmatamento ilegal continua sendo importante para garantir a proteção da floresta amazônica.

316. Esse quadro de defasagem no quantitativo de fiscais, de priorização do esforço da fiscalização ambiental para atividades de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, e de atuação supletiva, acaba impondo ao Ibama limitações no cumprimento da sua atribuição institucional de

exercer o poder de polícia ambiental e de executar a fiscalização ambiental nas outras áreas sob sua competência.

317. *Em trabalho realizado pela Controladoria-Geral da União em 2017, no qual se avaliou as atividades de fiscalização ambiental do Ibama, concluiu-se que apesar de os esforços de fiscalização estarem concentrados no combate ao desmatamento da Amazônia, com resultados positivos na redução da área desmatada durante um determinado período, isso teria causado obstáculos indiretos ao cumprimento das responsabilidades do Ibama na proteção dos demais biomas e temas (peça 188).*

318. *Corroborando tal conclusão da CGU, vários servidores do Ibama que participaram do questionário apontaram o fato de que a redução no número de fiscais e a priorização das ações para o combate ao desmatamento acabam interferindo na atuação da fiscalização em outras áreas:*

‘O número de servidores do Ibama é insuficiente para atender as demandas institucionais.

Há déficit de servidores nas Unidades do Ibama na Amazônia legal, comprometendo sua capacidade operacional. As operações sazonais, com os servidores de outros Estados são pontuais e insuficientes (...)

O Efetivo de Agentes Ambientais Federais (fiscais) é ínfimo em relação a área da Floresta Amazônica e a imensurável quantidade de ilícitos ambientais existentes na região. Salienta-se que os mesmos agentes que atuam na Amazônia, em sua grande maioria, também atuam em outros estados onde o quantitativo de ilícitos ambientais é significativo.

O combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal não depende apenas do ‘esforço de fiscalização’ associado as atividades in loco, mas também do julgamento das sanções administrativas aplicadas durante estas ações. Não adianta nada aplicar sanções administrativas (multas e embargos) se elas não são julgadas e executadas. É notória a carência de servidores para instrução e julgamento dos processos administrativos do Ibama, o que tende a reduzir a arrecadação das multas aplicadas, além de propiciar uma sensação de impunidade aos infratores.

(...) Cabe considerar que os desmatamentos ocorrem em todos os Biomas (Amazônia legal, Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, etc), ressaltando que a fiscalização não se limita apenas ao desmatamento, ou seja, o mesmo servidor participa de ações de fiscalização referentes a pesca, fauna, biopirataria, recursos genéticos, ocupações irregulares, poluição, entre outras, além de participarem de outras atividades distintas à fiscalização, tais como acompanhamento de planos de recuperação, atendimento às emergências ambientais. Assim a necessidade de alocação de fiscais, técnicos, analistas de outros estados para atuar na Amazônia Legal, deixa o estado de origem desses fiscais, sem uma fiscalização mais eficaz, afetando também outras áreas de atuação desse servidor.

O IBAMA há alguns anos carece de recursos humanos para realização das atividades de fiscalização, não só no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, mas também nos demais biomas (frequentemente negligenciados pela administração) e nas demais atribuições definidas pela LC 140/2011. Algumas atribuições exclusivas são deixadas de lado para o combate do desmatamento em áreas que OEMAs tem atribuição primária. (...)

319. *Diante desse contexto, para que o Ibama consiga manter o devido esforço de fiscalização nas ações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, muitas vezes um mesmo fiscal acaba participando de várias operações consecutivamente, o que pode ocasionar potencial imposição de sobrecarga de trabalho. Vários fiscais que responderam o questionário citaram o problema da sobrecarga de trabalho em seus comentários:*

‘Os fiscais do IBAMA que estão lotados na Amazônia Legal desempenham hoje suas ações no limite da capacidade humana. Para alcançar os resultados, os agentes não pouparam esforços em dispensar finais de semana, feriados e noites adentro no exercício de sua função de fiscalização, longe de suas famílias e em locais ermos. Estas horas extras trabalhadas não são reconhecidas pela administração central autárquica. Quando retornam de campo, a presente estrutura de funcionamento, os desdobramentos administrativos inerentes às autuações e termos lavrados e

inconsistências nos sistemas do órgão demandam energia e recursos na formalização e instrução dos processos administrativos.

Os gestores desenvolvem transtornos psicológicos de depressão e ansiedade pela falta de condições e efetivo humano para desempenhar seu trabalho. Boa parte dos servidores estão em tratamento de saúde.

Não há fiscais suficientes para garantir o melhor desempenho das equipes de campo, pois muitos estão se aposentando e a tempos não houve reposição do quadro de Agentes Ambientais Federais, sobrecarregando os poucos agentes que estão na ativa e desguarnecendo o país e o Estado de origem dos AAF.

Hoje um mesmo fiscal participa exaustivamente de operações, não só na Amazônia Legal, mais também em diversos biomas, assim como, não participa apenas de operações de combate ao desmatamento, mas em operações que combatem os mais diversos tipos de ilícitos ambientais. Essa situação impõe ao fiscal uma condição extremamente exaustiva e que precisa ser resolvida pela administração.

Desde 2006 atuo na fiscalização na Amazônia Legal. Nunca foi suficiente e atualmente é desumano. Os fiscais além de atuarem em campo, acumulam trabalhos administrativos, de instrução/julgamento de autos de infração.

(...) Quanto ao esforço de trabalho, os fiscais são levados à exaustão. Uma vez que não há pessoal suficiente, os fiscais fazem turnos superiores à 12h, sem descanso no dia seguinte, o que pode implicar em cansaço físico e mental, resultando em falhas de segurança e prejuízo na tomada de decisão.'

320. *Em 2020, em decorrência da pandemia do coronavírus, a defasagem no quantitativo de fiscais ficou mais evidente. O Ibama teve que realizar convocação de fiscais por meio de edital (Edital de convocação 2/2020, publicado em 10/7/2020) para buscar garantir a execução das operações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal (peça 189).*

321. *Tal medida impositiva deveu-se ao fato de a fiscalização ambiental ter sido elencada no rol dos serviços públicos e atividades essenciais a serem mantidos durante a emergência do coronavírus (Decreto 10.282/2020, art. 3º, §1º, inciso XXVI). Embora o Ibama tenha reduzido a quantidade de operações de fiscalização a serem realizadas por causa da pandemia (Portaria Ibama 1.447/2020), as operações para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal continuaram sendo prioridade de atuação da autarquia.*

322. *No entanto, de acordo com o Despacho da CGFIS (peça 189), de 7/7/2020, 'não houve qualquer adesão à fiscalização para região amazônica, mantendo-se ainda várias manifestações negativas de chefias imediatas para liberação de servidores voluntários'. A baixa disponibilidade de fiscais, seja porque se enquadravam em grupo de risco (Portaria MMA 133/2020, art. 2º), seja porque não se voluntariaram para participar de operações de fiscalização, ou se voluntariaram, mas não foram liberados pelas chefias imediatas, fez com o Ibama tivesse que adotar essa medida impositiva de convocar fiscais para atuarem nas operações de combate ao desmatamento na Amazônia.*

323. *Nos últimos anos, o Ibama vem adotando algumas medidas para tentar mitigar o quadro reduzido de fiscais e estimular seus servidores a atuarem como fiscais e participarem nas atividades fiscalizatórias em campo. Por exemplo, em 2018 o Ibama estabeleceu critérios para o pagamento de adicional de periculosidade para os fiscais que participam das operações de fiscalização ambiental, principalmente na Amazônia Legal e em áreas de risco, conforme destacado no Relatório de Gestão Ibama 2018 (peça 190, p. 18). Outras medidas adotadas pela autarquia para mitigar o déficit de fiscais são a arregimentação e o deslocamento de fiscais de outras regiões para compor equipes de fiscalização em uma localidade do território nacional, bem como a realização de operações remotas.*

324. *Mesmo com essas iniciativas, há ainda vários fatores que impactam negativamente a motivação para a participação de analistas e técnicos ambientais em operações de fiscalização em*

campo. Ao serem questionados sobre quais fatores impactam negativamente a motivação para atuar na fiscalização, a maioria dos fiscais que responderam o questionário destacou a falta de regulamentação da jornada de trabalho da fiscalização (citado por 90% dos respondentes).

325. Diante dessa questão, a Coordenação-Geral de Pessoas da autarquia apresentou proposta de regulamentação de vários aspectos relacionados à jornada de trabalho, com destaque para o banco de horas, considerando as particularidades das atividades exercidas pelos servidores do Ibama atuantes na fiscalização ambiental e no apoio à fiscalização ambiental. Foram colocadas em discussão medidas como (peça 191, p. 72-73, 157-158):

a) adoção, pelo Ibama, da Portaria DG 1.253/2010, com adaptações, norma empregada pela Polícia Federal, que permite ‘computar como hora-trabalho o tempo de deslocamento inicial e final dos servidores embarcados em viatura do IBAMA com destino à operação/missão e vice-versa’;

b) viabilidade jurídica da flexibilização dos limites previstos nos artigos 24 e 25 da IN 2/2018-SGP/MP;

c) utilização dos mesmos parâmetros para normatização da jornada de trabalho previstos na Portaria Interministerial MF/MTB/MPOG 75, de 22 de fevereiro de 2017.

326. Após diversas manifestações, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, na qualidade de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) analisou a matéria por meio da Nota Técnica SEI 31258/2020/ME (peça 192, p. 64-69). Com base nesta Nota Técnica, o MMA lavrou a Nota Informativa 1749, de 25/9/2020 (processo 02000.003052/2020-15, peça 192, p. 73-75), que assim concluiu:

‘3.1. Consoante as análises expostas por este órgão setorial na Nota Técnica 651 (0585740) e pelo Órgão Central do SIPEC na Nota Técnica SEI nº 31258/2020/ME (0623137), esta Divisão de Legislação de Pessoal - DILEP/COAPE/CGGP assente as manifestações pela viabilidade de adoção das diretrizes especificadas na Portaria Interministerial MF/MTB/MPOG nº. 75, de 22 de fevereiro de 2017, desde que ao serem adaptadas às especificidades do IBAMA correspondam apenas a casos específicos, dentro dos princípios da legalidade, da razoabilidade e do interesse público, tendo em vista que a referida legislação apara uma carreira específica regida por lei especial.

3.2. Ainda, quanto à prestação de serviço extraordinário deverão ser observadas as prescrições do art. 73 e 74 da Lei nº 8.112/90 e as disposições da Orientação Normativa nº 3/15, quanto aos procedimentos a serem adotados para concessão do adicional por serviço extraordinário, cabendo ao dirigente de recursos humanos autorizar a realização do serviço extraordinário, bem como a identificação da situação excepcional e temporária apresentada pelo chefe imediato do servidor, conforme previsão do Decreto nº 948, de 1993.

3.3. No que tange à flexibilização da jornada de trabalho, esta Divisão de Legislação de Pessoal - DILEP/COAPE/CGGP reafirma posicionamento constante da Nota Técnica 651 (0585740), entendendo que a jornada de trabalho do servidor, conforme estabelece o art. 19 da Lei nº 8.112, de 1990, será estabelecida em função das atribuições do cargo que ocupa, sendo de no mínimo 6 horas e no máximo 8 horas diárias, respeitando-se a duração máxima de 40 horas semanais, exceto os casos em que haja leis especiais estabelecendo carga horária específica, que, fora dessas circunstâncias, não há amparo legal. Tal posicionamento reforça e consolida o entendimento apontado pelo órgão central de que a exceção estabelecida no art. 3º do Decreto 1.590, de 1995, deve ser aplicada apenas em casos bem específicos.

3.4. Ante o exposto, sugerimos o envio dos autos à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, para ciência do parecer do Órgão Central do SIPEC (0623136), assim como das informações e encaminhamentos constantes desta Nota Informativa. (grifos do original)’

327. Após ter sido a Coordenação Geral de Gestão e Pessoas (CGGP) do Ibama comunicada da decisão, a autarquia foi questionada pela equipe a respeito das medidas adotadas para dar efetividade à Nota Técnica SEI 31258/2020/ME, de 8/9/2020, que firmou entendimento pela ‘possibilidade de adoção de diretrizes elencadas pela Portaria Interministerial MF/MTB/MPOG nº.

75, de 22 de fevereiro de 2017, a serem adaptadas às especificidades do IBAMA, desde que aplicadas apenas em casos específicos, dentro dos princípios da legalidade, da razoabilidade e do interesse público'.

328. Em resposta, o Ibama informou que estão sendo adotadas as seguintes providências (resposta ao Ofício 45-273/2019, peça 193, p. 14-15):

I) Estão sendo realizadas reuniões com a participação da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, onde discute-se as possibilidades de ajustamento da jornada de trabalho à realidade dos servidores da Autarquia;

II) Análise de diversas outras propostas de regulamentação de jornada de trabalho apresentadas por Diretorias diversas, a exemplo da proposta constante no Parecer 2/2020/CGFIS/DIPRO (8078326) emitido pela Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental (PA 02001.017416/2020-34), que de forma bastante detalhada apresenta proposta de 'Decreto que institui a jornada flexível de duração diária variável para os integrantes da Carreira de Especialista em Meio Ambiente designados para as atividades de fiscalização ambiental do Governo Federal'.

III) Envio do Ofício nº. 103/2020/DIPLAN pelo Senhor Diretor de Planejamento, Administração e Logística do Ibama, que submeteu ao órgão setorial do SIPEC, para análise e avaliação, a proposta de adotar no âmbito do Ibama os mesmos parâmetros para normatização da jornada de trabalho previstas na Portaria Interministerial MF/MTB/MPOG nº. 75, de 22 de fevereiro de 2017, observando-se as especificidades das atividades desempenhadas pelos servidores dessa Autarquia, sem olvidar os retro mencionados princípios da legalidade, da razoabilidade e do interesse público.

329. Dada a situação exposta, considera-se estar com o Ibama a responsabilidade de proceder à regulamentação da jornada em conformidade com a legislação aplicável e com os pareceres jurídicos e técnicos emitidos.

330. Outros fatores citados pelos fiscais no questionário que também impactam negativamente a motivação para atuar em operações de fiscalização foram: defasagem nos valores das diárias (93,5% dos respondentes) e problemas na regulamentação do adicional de periculosidade (85% dos respondentes). Além disso, as ameaças e ataques a fiscais também impactam a motivação, sendo que 95% dos respondentes do questionário afirmaram que a fiscalização tem sido impactada por isso, e 75% informaram que já sofreram ou presenciaram ameaças ou ataques durante operações de fiscalização.

331. A Portaria Conjunta 266/2020, que institui o Planejamento Estratégico Integrado do MMA de suas entidades vinculadas 2020-2023, em seu art. 4º, III, d, trata da necessidade de valorização dos profissionais, com o reconhecimento da competência técnica e objetiva dos servidores, de modo a valorizar as realizações funcionais destes. Na mesma linha, o Referencial Básico de Governança Pública do TCU, no componente pessoas e competências, destaca que o conjunto de benefícios (financeiros e não financeiros) definido para os profissionais da alta administração seja 'coerente e adequado à complexidade e responsabilidade dos papéis e funções desempenhados'.

332. Não há uma política de benefícios e incentivos no Ibama para motivar seus analistas e técnicos a atuarem como fiscais. Como não há um cargo específico de fiscal, a adoção de estímulos ao exercício dessa atividade é ainda mais relevante. Para a maioria dos fiscais que responderam o questionário (87% das respostas), os atuais benefícios e incentivos não são suficientes para motivar os servidores da autarquia a atuarem como fiscais ambientais na Amazônia Legal. A presença de incentivos e benefícios adequados pode atrair e estimular a participação de servidores da autarquia para atuar na fiscalização, além de valorizar e reconhecer os serviços prestados por esses profissionais.

333. Por fim, cumpre citar o documento chamado 'Plano de Ações Imediatas do Conselho Nacional da Amazônia Legal', que registra as ações imediatas definidas durante as duas primeiras reuniões do Conselho, a fim de assegurar a definição dos resultados esperados e estabelecer

calendário para sua execução, com a definição de responsáveis. O anexo único deste documento contém matriz de acompanhamento das ações imediatas do CNAL, cuja ação 11 é 'fortalecimento dos órgãos de combate aos ilícitos ambientais', entre eles, o Ibama. Consta como próximo passo para o alcance desta ação a elaboração de projeto de reestruturação do Ibama e ICMBio pelo MMA, a ser entregue em dezembro de 2020 (peça 105, p. 7).

334. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao MMA e ao CNAL que, conjuntamente, identifiquem e implementem medidas para o aumento da capacidade de fiscalização ambiental do Ibama, tendo em vista a acentuada redução de quadros que aquela autarquia vem sofrendo nos últimos anos, o que pode prejudicar o cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental.

335. Espera-se que com a implementação da proposta haja melhoria da eficiência da fiscalização ambiental do Ibama pelo suprimento de recursos humanos, em consonância com a sua estrutura física e a sua capilaridade territorial, com aumento do esforço de fiscalização e criando maior estímulo aos analistas e técnicos do Ibama a atuarem como fiscais. Com isso, espera-se contribuir para o cumprimento da atribuição institucional do Ibama de exercer o poder de polícia ambiental e de executar a fiscalização ambiental nas áreas federais e naquelas ações definidas pela Lei Complementar 140/2011.

5.2 Ausência de estratégia de comunicação social por parte do Ibama para promover a dissuasão da prática de ilícitos ambientais e para divulgar a imagem positiva da fiscalização ambiental.

336. A comunicação social é um elemento estratégico que a fiscalização ambiental deve utilizar para influenciar mudança de comportamento social e prevenir a prática de ilícitos ambientais. Entretanto, o Ibama não possui uma estratégia de comunicação social para aumentar a percepção da sociedade quanto à atuação da fiscalização ambiental, com vistas a promover a prevenção e dissuasão da prática de delitos contra o meio ambiente e a divulgar a imagem positiva da instituição, conforme previsto na Portaria Ibama 24/2016, art. 7º, inciso XVIII, que aprovou o Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental do Ibama. Ao não empregar estratégias de comunicação social, o Ibama acaba reduzindo o efeito dissuasório da fiscalização ambiental e a percepção do público geral sobre a sua legitimidade e importância no combate aos ilícitos ambientais.

337. Um aspecto importante para a boa governança de órgãos e entidades públicos é a comunicação. Consta no Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, em seu art. 4º, inciso XI, que uma das diretrizes de governança pública é 'promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação'.

338. Segundo o Referencial Básico de Governança Pública do TCU, a 'divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização' contribui para garantir a 'transparência nas informações, especialmente nas de alta relevância, que impactem os negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos' (TCU, 2014a).

339. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, os responsáveis por uma política pública devem primar por aspectos como a transparência e comunicação e prestação sistemática de contas, de forma a possibilitar o escrutínio do desempenho dos diversos atores responsáveis pela sua implementação (TCU, 2014b). No componente de governança accountability, apontam-se as seguintes boas práticas:

Documentação, manutenção de registros e divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática; (...)

Divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados. [grifo nosso]

340. A importância da comunicação social para a fiscalização ambiental realizada pelo Ibama é expressamente reconhecida pela Portaria Ibama 24, de 16/8/2016, que aprovou o

Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental (RIF) da Autarquia. Em seu art. 7º, inciso XVIII, o RIF destaca a comunicação social como sendo uma das diretrizes da fiscalização ambiental:

‘Art. 7º São diretrizes gerais para a fiscalização ambiental:

(...)

XVIII - empregar estratégias de comunicação social para aumentar a percepção, por parte da sociedade, da atuação da fiscalização ambiental visando promover a dissuasão dos ilícitos ambientais e a imagem positiva do Ibama.’

341. A seção III da referida Portaria, artigos 146 a 149, trata especificamente da comunicação no âmbito da fiscalização ambiental, sendo que o art. 146 destaca a comunicação social como ‘elemento estratégico para a promoção da dissuasão e para a prevenção de ilícitos ambientais’. Os demais artigos da seção III tratam da comunicação social no âmbito de uma ação fiscalizatória.

342. A fiscalização ambiental emprega a dissuasão como a principal forma de promover a mudança de comportamento de potenciais infratores e prevenir a prática de ilícitos ambientais (RIF, art. 5º). Um dos princípios que norteia a busca em ‘maximizar a capacidade dissuasiva e obter maior efetividade na fiscalização ambiental’ é o da percepção das punições (RIF, art. 6º). A ideia por trás desse princípio é que por meio da publicidade das operações e ações da fiscalização, há um aumento na expectativa do infrator de sofrer sanção quando do cometimento do ilícito ambiental, o que, consequentemente, causa a desejada dissuasão não só ao infrator como ainda a outros (Schmitt & Scardua, 2015).

343. As ações de comunicação do Ibama divulgando as operações de fiscalização e seus resultados podem ter um importante papel para potencializar a dissuasão da prática de ilícitos ambientais. Para a grande maioria dos fiscais que responderam ao questionário aplicado pelo TCU (85% dos respondentes), a realização de ações de comunicação social por parte do Ibama é muito relevante para o aumento do poder dissuasório.

344. Apesar da importância da comunicação social para a fiscalização ambiental, tanto para promover a accountability e transparência das atividades realizadas e dos seus resultados, como para aumentar o seu efeito dissuasório, o Ibama não possui uma estratégia de comunicação relacionada à fiscalização ambiental. Por meio da Informação Técnica 3/2020-CGFIS/DIPRO (peça 194, p. 2), de 9/3/2020, a autarquia informa que, além da previsão no RIF, ‘não há documento formal que consolide a estratégia de comunicação da fiscalização ambiental’. Cita que o Ibama publicou a Portaria 560/2020, em 5/3/2020, que estabelece procedimentos relacionados à comunicação social da instituição.

345. A Portaria Ibama 560/2020 não trata de aspectos que possam contribuir para o aumento do efeito dissuasório da fiscalização ambiental. Ao analisar o conteúdo desse normativo, verifica-se que, basicamente, ele estabelece que as ações e atividades de comunicação social do Ibama ficam centralizadas na sua Assessoria de Comunicação Social (Ascom). Segundo o artigo 11 da referida Portaria, cabe à Ascom a definição de estratégias de comunicação.

346. A Ascom é uma unidade vinculada ao Gabinete do Presidente do Ibama (Decreto 8.973/2017, Anexo II), a qual compete (Portaria Ibama 4.396/2019, art. 20):

I – planejar, coordenar e supervisionar as atividades de comunicação social;

II – assessorar as unidades organizacionais no desenvolvimento de estratégias de comunicação;

(...)

V - divulgar informações sobre atividades e serviços do Ibama;

(...)

X - fortalecer a imagem da instituição;

(...)

347. Ao ser questionada sobre a existência de estratégias, diretrizes e orientações de comunicação social expedidas pelo Ibama, além daquelas que constam na Portaria Ibama 560/2020,

a Ascom elencou os normativos da autarquia que tratam do assunto (peça 195, p. 2-3). O Quadro 5 lista os normativos elencados pela Ascom, incluindo a Portaria Ibama 560/2020: (...)

348. Com exceção da Portaria 24, de 16 de agosto de 2016 (RIF), nenhum dos demais normativos listados pela Ascom contém qualquer diretriz e/ou orientação direcionada a promover a divulgação sistemática de ações de fiscalização do Ibama.

349. A necessidade de uma estratégia de comunicação social para fiscalização ambiental foi apontada duas vezes, em 2019, pelo então Coordenador-Geral de Fiscalização junto ao Diretor da Dipro à época. A primeira ocorreu em 26/8/2019, quando foi encaminhado o Ofício 80/2019/CGFIS/DIPRO (peça 196), em que a CGFIS citou a criação da estratégia de comunicação como uma das prioridades para o fortalecimento da fiscalização. A segunda ocorreu em 24/10/2019, quando a CGFIS encaminhou o Despacho 6265938/2019-CGFIS/DIPRO (peça 197) ao Diretor da Dipro, no qual reiterou a importância da elaboração da estratégia de comunicação social para a fiscalização e se colocou à disposição para a elaboração de tal estratégia em conjunto com a Ascom. Adicionalmente, a CGFIS solicitou junto ao Diretor da Dipro uma maior divulgação por parte do Ibama das ações de fiscalização, o que não estava ocorrendo. Destacou no despacho que:

‘Das 18 notícias veiculadas no site da instituição (www.ibama.gov.br) nos últimos 3 meses, 14 se referem a atividades finalísticas da Dipro. Nesse mesmo período, foram deflagradas no país 204 ações/operações de fiscalização ambiental e outras tantas nas áreas de combate e prevenção a incêndios florestais e emergências ambientais, que poderiam ter sido divulgadas.’

350. Por fim, o referido despacho listou várias notícias publicadas pela imprensa que denegriam a imagem da fiscalização, que não tiveram comentários e resposta por parte do Ibama. Destacou que a falta de divulgação dos trabalhos e os ataques sofridos na mídia desmotivam os fiscais.

351. Nesse sentido, cumpre destacar que o Planejamento Estratégico Integrado do MMA e de suas entidades vinculadas 2020-2023 (Portaria Conjunta 266, de 17 de junho de 2020), em seu Capítulo II, Objetivo 17, estabelece o objetivo de ‘aprimorar os canais de comunicação com o cidadão, buscando maior agilidade, publicidade e transparência, fortalecendo a imagem institucional’. A insuficiência, por parte do Ibama, de divulgação dos trabalhos da fiscalização e de se manifestar tempestivamente sobre os ataques sofridos na mídia vai de encontro ao objetivo proposto no Planejamento Estratégico Integrado.

352. A fim de verificar as ações e medidas adotadas pelo Ibama em resposta à solicitação da CGFIS de criação de estratégia de comunicação social para a fiscalização ambiental, foram solicitadas informações junto ao Ibama. As respostas encaminhadas pela Dipro e pela Ascom (peças 198, p. 4 e 195, p. 2-3 respectivamente) não fazem menção sobre a existência de qualquer providência adotada pela autarquia visando a elaboração de uma estratégia de comunicação social para a fiscalização.

353. Em relação às iniciativas de comunicação que vêm sendo adotadas pelo Ibama com o objetivo de divulgar as ações de fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia Legal, a Ascom informa, por meio do Despacho 8302126/2020-ASCOM/GABIN, de 2/9/2020 (peça 195, p. 2), que as iniciativas adotadas pela Assessoria são:

- a) publicações no site, na intranet, no Instagram e no Flickr do Ibama;
- b) atendimentos a demandas da imprensa;
- c) participação em operações contra o desmatamento para produção de conteúdo/imagens e acompanhamento de imprensa;
- d) participação em cursos de formação de agentes ambientais federais com o objetivo de instruir sobre procedimentos relacionados à comunicação; e
- e) reformulação do site do Ibama para dar destaque aos principais temas e facilitar consultas sobre informações do Instituto.

354. Por sua vez, a Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental (Nota Técnica 3/2020-CGFIS/DIPRO – peça 194) informa que a sistemática de comunicação dos resultados da fiscalização

ambiental adotada nos últimos anos consiste, de forma geral, em repassar à Ascom os resultados e demais informações sobre ações e operações de fiscalização, incluindo as ações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia. A Ascom, então, minuta o release e encaminha para validação da CGFIS e da Dipro, para posterior publicação no site institucional. Tal sistemática é realizada de maneira informal, não estando formalizada institucionalmente em um normativo ou documento oficial da autarquia.

355. A informalidade do processo faz com a divulgação de informações sobre as ações de fiscalização dependa inteiramente da iniciativa de gestores da autarquia. Ou seja, é preciso que a CGFIS/Dipro tome a iniciativa de encaminhar informações das operações de fiscalização para a Ascom, e que esta publique os resultados das operações no site institucional. A ausência de uma estratégia de comunicação social relacionada à fiscalização ambiental formalmente instituída, com diretrizes e objetivos definidos, fragiliza a constituição de uma sistemática da divulgação continuada dos resultados das operações de fiscalização, com o alinhamento da atuação dos atores envolvidos (Dipro e Ascom), ficando suscetível à descontinuidade quando da mudança de gestores que participam do processo.

356. Por exemplo, no caso específico da Ascom, a partir de 2019 a ocupação do cargo de chefe da Assessoria de Comunicação Social da autarquia sofreu alteração quatro vezes, além de períodos em que o cargo ficou vago, conforme consta no Quadro 6. A rotatividade de titulares e os períodos de vacância podem impactar a continuidade dos serviços prestados por essa unidade na comunicação das ações e operações da fiscalização. A ausência de uma estratégia pode fazer com que a cada alteração de chefia uma nova dinâmica de trabalho precise ser instituída entre os gestores da Dipro e Ascom. (...)

357. A fim de subsidiar a análise das ações de divulgação das ações de fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia Legal pelo Ibama nos últimos anos, foi realizado levantamento pela equipe de auditoria da quantidade de notícias sobre operações de fiscalização com essa temática publicadas no site do Ibama no período de 2016 a 2020 (ver Apêndice C). Para complementar e corroborar o levantamento realizado, foi solicitada a mesma informação junto ao Ibama, ou seja, a quantidade de notícias veiculadas no site e nas redes sociais da instituição sobre ações de fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia Legal entre 2016 e 2020. Ao analisar os dados encaminhados pela Ascom do Ibama (Despacho 8302126/2020-ASCOM/GABIN – peça 195, p. 1; Arquivo 8301829 – peça 200) identificaram-se várias notícias listadas que não estavam relacionadas à fiscalização do desmatamento na Amazônia Legal. Assim, foi realizado um filtro dos dados encaminhados pelo Ibama (ver Apêndice C). O resultado do levantamento realizado pela equipe de auditoria, comparado com os dados encaminhados pela Ascom (após o filtro), constam da Tabela 10. (...)

358. Os dados apresentados na Tabela 10 corroboram a reclamação da CGFIS no Despacho 6265938/2019-CGFIS/DIPRO, evidenciando que houve uma redução significativa no número de notícias no site do Ibama relacionadas às operações de fiscalização de combate ao desmatamento na Amazônia Legal entre 2018 e 2019.

359. Para a grande maioria dos fiscais que responderam ao questionário aplicado pelo TCU (87% dos respondentes) as ações de comunicação social do Ibama atualmente não são suficientes para informar à sociedade sobre a atuação da fiscalização da instituição no combate ao desmatamento na Amazônia Legal.

360. Comparando a quantidade de notícias sobre operações de fiscalização de combate ao desmatamento na Amazônia Legal publicadas no site do Ibama no período de 2016 a 2020, com as taxas de desmatamento na Amazônia Legal no mesmo período, observa-se que mesmo com o desmatamento na região aumentando em 2019, o número de notícias publicadas no site da autarquia naquele ano reduziu significativamente. (...)

361. Tal redução em 2019 demonstra uma baixa divulgação de notícias no site do Ibama sobre as operações de fiscalização de combate ao desmatamento na Amazônia Legal como um

elemento estratégico para aumentar a dissuasão de potenciais desmatadores ilegais na região. Sem uma estratégia para orientar e direcionar ações sistemáticas de comunicação social da fiscalização ambiental, as ações efetivamente realizadas pela autarquia nessa área acabam ocorrendo de forma pulverizada, dispersa e descontinuada.

362. Destaca-se que publicação no site é apenas uma das possíveis iniciativas de comunicação social a serem adotadas pelo Ibama com o objetivo de divulgar as ações de fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia Legal e aumentar seu poder dissuasório, havendo outras ações que podem ser adotadas pela autarquia, como, por exemplo, a oferta de notícias sobre resultados de operações junto à mídia.

363. Uma situação tratada neste relatório que pode impactar negativamente as ações de comunicação social do Ibama são as mensagens de desqualificação da fiscalização por parte do próprio governo federal, conforme discutido na Seção 4.1 – Mensagens de Autoridades. Manifestações públicas realizadas por autoridades do Poder Executivo Federal deslegitimando a atividade podem fazer com que haja ruído nas ações de comunicação social, reduzindo o efeito de dissuasão da fiscalização e a percepção de punição por parte do infrator. O ideal é que haja um alinhamento entre as mensagens proferidas por essas autoridades e as ações de comunicação social realizadas pelo Ibama pertinentes à fiscalização.

364. A omissão por parte do Ibama em elaborar e implementar uma estratégia de comunicação social para a fiscalização ambiental faz com que não haja uma divulgação periódica das ações e resultados das operações de fiscalização à sociedade. Esta situação pode resultar em um baixo nível de conhecimento pelo público geral sobre a importância da atuação da autarquia no combate aos ilícitos ambientais, ocasionando a redução do poder dissuasório da fiscalização ambiental e o aumento da sensação de impunidade por parte do infrator.

365. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ibama que desenvolva estratégia de comunicação social para aumentar a percepção da sociedade quanto à atuação da fiscalização ambiental visando promover a dissuasão da prática de ilícitos ambientais e a imagem positiva da instituição, conforme previsto na Portaria Ibama 24, de 16/8/2016, art. 7º, inciso XVIII, contendo, dentre outros elementos, diretrizes e orientações para: i) assegurar a divulgação periódica à sociedade de informações sobre operações de fiscalização e seus resultados, e ii) manifestação e resposta por parte da instituição em situações que comprometam a sua imagem e a da fiscalização ambiental.

366. Espera-se que com a adoção dessa proposta ocorra o aumento gradativo do conhecimento do público em geral quanto à importância e benefícios das ações de fiscalização ambiental, com a mitigação do risco de enfraquecimento da imagem do Ibama a partir de uma melhor compreensão geral acerca da sua importância, resultando na dissuasão de infratores e potenciais infratores de praticar ilícitos ambientais.

5.3 Deficiências no processo de escolha e nomeação para cargos estratégicos para a fiscalização do Ibama

367. Constaram-se indícios de que algumas nomeações recentes para cargos em comissão do Ibama relacionados à atividade de fiscalização ambiental poderiam não estar atendendo aos requisitos estabelecidos no Decreto 9.727/2019, que dispõe sobre critérios para a ocupação de cargos da administração pública federal. Caso esses indícios (que estão sendo apurados em processo apartado - TC 035.318/2020-1) sejam confirmados, isso possibilitaria, em potencial, a ocupação de cargos por pessoas sem o perfil profissional adequado. Além disso, a partir de 2019, vários cargos em comissão do Ibama relevantes para a atividade de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal ficaram vagos por meses, o que pode enfraquecer a gestão das respectivas unidades e comprometer a continuidade e a execução regular das atividades de fiscalização ambiental na região.

368. O normativo que dispõe sobre as nomeações para a ocupação de cargos em comissão e funções comissionadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

é o Decreto 9.727/2019, que estabelece os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação desses cargos.

369. O Decreto 9.727/2019 regulamentou o art. 5º da Lei 13.346/2016. Esta lei trata sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), sendo que seu art. 5º dispõe: ‘Ato do Poder Executivo federal definirá os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para a ocupação das FCPE e dos cargos em comissão do Grupo-DAS’.

370. Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), o estabelecimento de regras e requisitos pelo Decreto 9.727/2019 ‘representa avanço no fortalecimento da meritocracia no Poder Executivo federal, em consonância com o princípio constitucional da impessoalidade, o qual deve nortear a administração pública e os agentes públicos na prestação de serviços ao administrado’ (CGU, 2020).

371. Consta também na Lei 13.346/2016, em seu art. 7º, que o disposto na lei ‘não afasta a aplicação de normas mais restritivas, inclusive aquelas constantes de atos internos dos órgãos e das entidades, referentes à nomeação de servidores para o exercício de cargos em comissão do Grupo-DAS e das FCPE’.

372. Nesse sentido, em relação à nomeação de cargos em comissão no Ibama, o Decreto 8.973/2017, que aprova a estrutura regimental da autarquia, em seu Anexo I, art. 5º, § único, estabelece que:

‘Art. 5º As nomeações para os cargos em comissão e para as funções comissionadas integrantes da estrutura regimental do IBAMA serão efetuadas em conformidade com a lei.

Parágrafo único. Os cargos em comissão serão providos, preferencialmente, por servidores públicos dos quadros de pessoal dos órgãos integrantes do Sisnama. [grifo nosso]’

373. Este mesmo comando normativo do Decreto 8.973/2017 é repetido na Portaria Ibama 4.396/2019 (Regimento Interno do Ibama), em seu Anexo I, art. 5º, o que mostra a relevância para a autarquia de que os cargos em comissão sejam providos, preferencialmente, por servidores públicos de órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

374. O Sisnama foi criado pela Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), sendo formado por ‘órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental’ (art. 6º). Assim, há normativo interno do Ibama para que o provimento de cargos em comissão da autarquia seja, preferencialmente, por servidores públicos de órgãos e entidades que atuam na área ambiental.

375. Adicionalmente, a Portaria Ibama 24/2016, que trata do Regulamento Interno da Fiscalização (RIF), estabelece comando mais restritivo para designação de pessoal que atua em atividades de inteligência da fiscalização ambiental. Em seu art. 77 estabelece que as ‘atividades de inteligência serão desenvolvidas por servidores de carreira do Ibama selecionados, capacitados e designados pela Dipro’.

376. Ao ser questionado sobre a existência de outros critérios para nomeações para cargos em comissão e funções comissionadas na autarquia, além daqueles estabelecido no Decreto 9.727/2019, o Ibama não citou esses normativos internos, afirmando que não havia outros critérios (Ofício 716/2020-GABIN, de 12/8/2020 – peça 201, p. 4). Tal informação não condiz à realidade normativa da instituição, visto o que está disposto no Decreto 8.973/2017, Anexo I, art. 5º, § único; no Regimento Interno (RI) do Ibama, art. 5º, § único; e no RIF, art. 77, descritos anteriormente.

377. A fim de averiguar se as nomeações para os cargos e funções em comissão do Ibama afetos à fiscalização ambiental atendiam aos critérios e ao perfil profissional estabelecidos no Decreto 9.727/2019, bem como às orientações dos normativos internos da autarquia, procedeu-se, então, a análise das nomeações ocorridas após a edição do Decreto, em 15 de março de 2019. Para

tanto, foi solicitado ao Ibama informações sobre o atendimento aos requisitos previstos no Decreto para os seguintes cargos e funções comissionadas relacionados à fiscalização:

- a) Diretor(a) da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro);
- b) Coordenador(a)-Geral da Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental (CGFIS);
- c) Coordenador(a) da Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização (Conof);
- d) Coordenador(a) da Coordenação de Operações de Fiscalização (Cofis);
- e) Coordenador(a) da Coordenação de Inteligência de Fiscalização (Coinf);
- f) Superintendentes das Superintendências Estaduais (Supes) dos estados que compõem a Amazônia Legal;
- g) Chefes da Divisão Técnica Ambiental (Ditec) das Supes dos estados que compõem a Amazônia Legal.

378. Verificou-se, com base nas respostas do Ibama (peça 201, p. 7-8, e peça 202, p. 5-17), a existência de indícios de que as nomeações para diversos cargos, realizadas após a edição do Decreto 9.727/2019, não teriam cumprido os requisitos previstos no normativo. Considerando ser essa uma questão eminentemente de legalidade, decidiu-se tratá-la no âmbito de uma representação (TC 035.318/2020-1). Ressalte-se que eventuais encaminhamentos relacionados a esse aspecto específico serão apresentados no mencionado processo.

379. Já em relação à orientação prevista no Decreto 8.973/2017, Anexo I, art. 5º, § único e na Portaria Ibama 4.396/2019, art. 5º, § único, verificou-se que, com exceção dos cargos de Coordenador da Cofis e dos Chefes da Ditec, todos os demais cargos analisados eram ocupados, à época das respostas encaminhadas pelo Ibama (agosto/setembro de 2020), por profissionais que não eram servidores públicos provenientes de órgão ou entidade da área ambiental. O não atendimento da orientação prevista nos dois normativos do Ibama, em si, não é uma ilegalidade propriamente dita, mas representa o não-cumprimento de uma diretriz proposta pela própria autarquia para provimento de cargos em comissão, dentro do recorte realizado em função do objeto desta auditoria.

380. Segundo a maior parte dos fiscais que responderam o questionário do TCU (cerca de 93% dos respondentes), para que a atividade de fiscalização ao combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal seja realizada de forma adequada é importante que a ocupação de cargos de chefia relacionados às atividades de fiscalização seja feita por pessoas com perfil profissional ou formação acadêmica compatível.

381. Outra fragilidade identificada no processo de ocupação de cargos de chefia da fiscalização do Ibama foi a vacância em cargos estratégicos, por longo período de tempo, sem a indicação tempestiva de pessoas habilitadas para ocupá-los, na forma do Decreto 9.727/2019. Por esse motivo, o Ministério Público Federal (MPF), em 4/9/2019, por meio da Recomendação 6/2019 – 4ª CCR, recomendou que o Ibama efetuasse ‘a nomeação dos cargos ainda vagos de superintendência e direção, sempre com a estrita observância de critérios técnicos que comprovem a aptidão profissional dos escolhidos’.

382. De acordo com o MPF, em 2019, houve a exoneração de 21 dos 27 superintendentes do Ibama, sem nomeação de novos superintendentes por meses (PR-DF-Manifestação – 000016801/2020 – peça 203, p. 78-79). Cabe destacar que os superintendentes têm um papel importante no planejamento, no direcionamento, na coordenação, na operacionalização e na execução das ações finalísticas da autarquia no âmbito dos Estados, inclusive no que tange à atuação da superintendência em supervisionar a execução e executar, quando for o caso, as ações federais relativas ao exercício do poder de polícia ambiental e à fiscalização (arts. 124, inciso I, e 149 do RI do Ibama).

383. Em relação às superintendências do Ibama localizadas na Amazônia Legal, o Quadro 7 identifica a ocorrência e os períodos em que o cargo de superintendente destas Supes ficou vago por mais de um mês, entre janeiro de 2016 a março de 2020. Observa-se que todos os superintendentes foram exonerados em fevereiro de 2019, levando de 3,5 meses a 13 meses para que houvesse a

nomeação de um novo, sendo que a Supes do Amapá ficou por mais de um ano com o cargo de superintendente vago. (...)

384. A vacância dos cargos de superintendente por longos períodos pode enfraquecer e comprometer a execução regular das atividades de fiscalização da autarquia, inclusive àquelas voltadas ao combate do desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Segundo o art. 8º da Portaria Ibama 60/2020, que aprovou o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa 2020), cabe às superintendências da Amazônia coordenar, localmente, as ações de combate ao desmatamento e gerenciar as equipes deslocadas de outras unidades, em consonância com as diretrizes da Dipro e em complemento às ações coordenadas pela CGFIS. A ausência de um superintendente pode não chegar a afetar a prestação de serviços básicos pela Supes, mas pode impactar na gestão e condução das atividades finalísticas por parte da unidade regional.

385. Além dos superintendentes, alguns cargos em comissão diretamente relacionados à fiscalização ambiental do Ibama também ficaram vagos por mais de um mês, conforme apresentado no Quadro 7. Destaca-se o caso do chefe da Divisão Técnica Ambiental (Ditec) da Supes de Rondônia, cujo cargo estava vago desde o final de janeiro de 2019, como informou o Ibama por meio do Despacho 8441697/2020-CGGP/DIPLAN, de 25/9/2020 (peça 205, p. 5). Considerando que cabe ao chefe da Ditec coordenar e avaliar a execução das atividades finalísticas da autarquia (art. 151 do RI do Ibama), a vacância prolongada desses cargos também pode afetar a regular execução das ações de fiscalização, inclusive àquelas de combate ao desmatamento ilegal na região. (...)

386. A demora do Presidente do Ibama e do Ministro do MMA em promover a adequada ocupação dos cargos que ficaram vagos decorrentes de exoneração de ocupantes anteriores vai de encontro ao princípio constitucional da eficiência da administração pública (art. 37 da CF/88) e pode comprometer a continuidade dos serviços prestados pelo Ibama. De acordo com Nogueira (2006), a descontinuidade administrativa, com potencial interrupção de atividades, iniciativas, projetos e mudanças de prioridades, pode resultar em desperdício de recursos públicos, além da perda de memória institucional. A existência de cargos estratégicos vagos por longo período pode gerar o enfraquecimento da gestão das unidades do Ibama e o comprometimento da execução regular das atividades finalísticas da autarquia, incluindo ações relativas à fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal.

387. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao MMA e ao Ibama que atuem com a devida celeridade em seus processos de nomeação para cargos em comissão, de forma a evitar vacâncias prolongadas em funções estratégicas para as atividades da autarquia.

388. Espera-se que com a adoção de tal proposta haja a alocação tempestiva de profissionais com perfis adequados ao desempenho das atividades e atribuições dos cargos em comissão afetos à fiscalização ambiental do Ibama, além da continuidade e melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos oferecidos pela autarquia na prevenção e no combate aos ilícitos ambientais.

389. Em relação aos indícios de ilegalidade em algumas nomeações, repisa-se que tal questão está sendo tratada de forma aprofundada no âmbito de representação (TC 035.318/2020-1). Assim, não serão propostas deliberações relacionadas a este assunto.

5.4 Fragilização da garantia do porte de arma de fogo pelos agentes ambientais federais

390. Detectou-se uma fragilização da garantia do porte de arma para os fiscais ambientais em razão da revogação de normas que garantiam esse direito de forma mais plena e da existência de medidas legislativas que objetivam excluir essa prerrogativa. Essa fragilização tem gerado desmotivação e maior sensação de insegurança aos fiscais ambientais, além de potencialmente diminuir a efetividade da fiscalização.

391. O ambiente de atuação da fiscalização envolve riscos à integridade física dos fiscais ambientais. A hostilidade é comum e, mais recentemente, há cada vez mais notícias que indicam o recrudescimento da violência e das ameaças sofridas pelos agentes ambientais federais do Ibama. Não há dúvida de que o exercício das atribuições desenvolvidas pelos agentes ambientais federais no

combate aos ilícitos ambientais compreende atividades que expõem os servidores públicos à violência física.

392. A fiscalização ambiental exercida pelo Ibama tem como objetivo prevenir a prática de infrações administrativas ambientais. A atividade consiste em um poder de polícia administrativa ambiental, conforme previsto no art. 2º da Lei Federal 7.735/1989, que criou o Ibama.

393. Ainda que a atividade de fiscalização ambiental não se caracterize como um poder de polícia judiciário, exercido pelas forças policiais, observa-se que tanto os delitos administrativos ambientais quanto os crimes ambientais ocorrem, em geral, de forma simultânea, e são cometidos pelos mesmos agentes.

394. O aumento da violência e das ameaças sofridas pelos fiscais é de conhecimento da autarquia. Por exemplo, as Informações Técnicas 3 e 5/2020-CGFIS/DIPRO e o Despacho 8700222/2020-COINF/CGFIS/DIPRO (peças 145, 146 e 147) registram a frequência de ataques à fiscalização nos últimos cinco anos: dois registros no ano de 2016, cinco em 2017, dois em 2018, quinze em 2019 e vinte em 2020 (informação atualizada até 6/11/2020).

395. A Coordenação-Geral de Fiscalização do Ibama, por meio do Ofício 95/2019-CGFIS/DIPRO (processo 02001.029842/2019-87), apresentou relato à Diretoria de Proteção Ambiental sobre o acirramento dos ânimos com as ações e operações de combate às infrações e crimes ambientais realizadas tanto pelo Ibama, quanto pelo ICMBio, Polícia Federal e Exército Brasileiro nos estados de Rondônia, Mato Grosso, Amazonas, Pará e Roraima, especialmente no que se refere às atividades de combate ao garimpo ilegal (peça 148 - sigilosa).

396. O recrudescimento da violência também foi percebido pela maioria dos fiscais do Ibama que responderam ao questionário. 75% dos respondentes (de um total de 227 respostas) informaram que já sofreram ou presenciaram ameaças ou ataques em decorrência da atividade de fiscalização para combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Além disso, para 67%, 2020 tem sido o ano mais crítico no que se refere à gravidade de ameaças ou ataques à fiscalização, enquanto 2019 foi o segundo ano mais crítico para 68% das respostas.

397. Dessa forma, para garantia não só do poder dissuasório da fiscalização ambiental, mas sobretudo da segurança dos servidores públicos que atuam como agentes federais ambientais, constata-se a necessidade do porte de arma de fogo aos agentes ambientais federais.

398. O direito ao porte de armas de fogo aos servidores do Ibama e do ICMBio existe e era garantido, até um dado momento, por três diplomas legais:

a) Lei 4771/1965, antigo Código Florestal: 'Art. 24. Os funcionários florestais, no exercício de suas funções, são equiparados aos agentes de segurança pública, sendo-lhes assegurado o porte de armas';

b) Decreto-Lei 221/1967, Código de Pesca:

'Art. 53. A fiscalização da pesca será exercida por funcionários, devidamente credenciados, os quais, no exercício dessa função, são equiparados aos agentes de segurança pública.'

Parágrafo único. A esses servidores é facultado porte de armas de defesa, que lhes será fornecido pela Polícia mediante solicitação da SUDEPE, ou órgão com delegação de poderes, nos Estados.

c) Lei 5197/1967, Código de Fauna: 'Art. 26. Todos os funcionários, no exercício da fiscalização da caça, são equiparados aos agentes de segurança pública, sendo-lhes assegurado o porte de armas.'

399. No entanto, a Lei 4.771/1965 e o Decreto-Lei 221/1967 foram expressamente revogados, respectivamente, pela Lei 12.651, de 25/5/2012 (novo Código Florestal), e pela Lei 11.959, de 29/6/2009 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca).

400. Dessa forma, o porte de armas de fogo aos agentes de fiscalização ambiental, que até a edição do Código Florestal de 2012 eram expressamente equiparados a agentes de segurança pública, está assegurado apenas pela Lei 5.197/1967, considerando que o caput do art. 6º da Lei

10.826, de 22/12/2003 (Estatuto do Desarmamento) previu exceção à proibição do porte de arma de fogo aos casos previstos em legislação própria.

401. Observa-se que o mesmo dispositivo da Lei 10.826/2003 previu autorização de porte de arma de fogo para diversas categorias funcionais, a exemplo de integrantes de órgãos de segurança pública, referidos nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e integrantes das carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

402. Percebe-se que ao passo que aumentam os riscos e a violência no contexto de fiscalização de delitos ambientais há o enfraquecimento da segurança jurídica para o porte de armas de fogo por fiscais ambientais.

403. No âmbito administrativo, a equipe de auditoria tomou conhecimento de dois processos em curso no Ibama cujos objetivos são de buscar soluções para proporcionar maior segurança jurídica para o porte de armas dos fiscais. No mais antigo, SEI 02001.003072/2015-19, foi proposta a edição de medida provisória para alterar a Lei 10.410/2002, com a finalidade de sanar dificuldades para o pleno desempenho das atividades de fiscalização para os fiscais. Nesse processo são tratadas, além do direito ao porte de arma de fogo, questões relativas a jornada de trabalho, gratificação por atividade de risco (GAR), assistência médica, seguro de vida e de acidentes. O processo está praticamente sem tramitações relevantes desde o segundo semestre de 2017. Desde então, foram emitidos, tão-somente, despachos de expediente sem juízo de mérito. A última movimentação do processo foi a demanda, em 17/6/2020, da Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização (Conof) à CGFIS para que fosse dado prosseguimento ao processo, uma vez que a proposta de alteração da Lei da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, a Lei 10.410/2002, sequer havia sido objeto de tratativas por parte da instituição junto ao MMA e demais instâncias.

404. O segundo processo administrativo identificado, SEI 02001.033047/2018-11, tem objetivo bastante semelhante ao primeiro. Nele, também foi proposta a edição de Medida Provisória alterando a Lei 10.410/2002, para instituir o porte de armas e a equiparação dos integrantes da carreira de Especialista em Meio Ambiente designados para as atividades de fiscalização ambiental do Governo Federal aos agentes de segurança pública. O Parecer 1/2018/CGFIS/DIPRO, de 19/11/2018 (peça 206, p. 1-78), constante no referido processo, fundamenta, de forma detalhada, a necessidade da medida.

405. A demanda foi encaminhada ao MMA em 7/12/2018 (Ofício 1040/2018/GABIN-IBAMA peça 206, p. 139-141), que passou a tratá-la no processo 02000.020608/2018-13, autuado pelo ministério. Em um dos documentos acostados a este processo, Nota 00668/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, de 10/12/2018, há transcrição de diversos excertos de pareceres jurídicos emanados de órgãos da AGU posicionando-se pela legitimidade e legalidade do porte de arma de fogo por fiscais do Ibama e do ICMBio. Por outro lado, esses pareceres sugerem a proposição de ato normativo que conceda maior clareza e segurança jurídica à questão, como, por exemplo, um projeto de lei que estenda aos fiscais ambientais a prerrogativa de porte de arma de fogo prevista no art. 6º da Lei 10.826/2003 (peça 206, p. 147-151). A referida Nota 00668/2018 sugeriu, ao final, sem se opor à juridicidade do pleito, que fossem colhidas as manifestações técnicas do Ministério do Meio Ambiente, do então Ministério da Segurança Pública, bem como do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

406. Decidiu-se encaminhar o processo à manifestação do MMA e do ICMBio, deixando-se para um momento posterior a manifestação do então Ministério da Segurança Pública. O ICMBio apresentou manifestação favorável à proposta de Medida Provisória apresentada pelo Ibama (peça 207, p. 165). No entanto, com a mudança ministerial em 2019, a AGU sugeriu, por intermédio da Cota 00001/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU (peça 207, p. 169), a devolução dos autos ao MMA para nova avaliação técnica. O referido expediente da AGU foi assinado em 2/1/2019 e não há, no processo, manifestações adicionais desde então.

407. Voltando ao andamento do processo 02001.033047/2018-11, no âmbito do Ibama, a falta de solução do problema apresentado desde o encaminhamento ao MMA, no final de 2018, levou o então Coordenador-Geral de Fiscalização a solicitar à Diretoria de Proteção Ambiental da autarquia, em 28/2/2020 (Despacho 7082419/2020-CGFIS/DIPRO, peça 206, p. 158-159), providências junto ao Gabinete do Ministro do Meio Ambiente para a continuidade da proposta de medida provisória. Dada a ausência de resposta, a solicitação foi reiterada, em 12/6/2020, pelo então titular da CGFIS (Despacho 7758314/2020-CGFIS/DIPRO, peça 206 p. 160). Atualmente, a demanda aguarda o posicionamento da Divisão de Assuntos Parlamentares do Ibama, após encaminhamento feito pela chefia de Gabinete da Presidência da autarquia (última movimentação em 21/10/2020).

408. Observa-se, a priori, uma morosidade no andamento das demandas objeto dos dois processos administrativos mencionados, tanto por parte do Ibama quanto por parte do Ministério do Meio Ambiente. Apesar de os motivos para a demora nas decisões e no andamento dos processos não ter sido objeto de procedimentos de auditoria, o fato é digno de registro e deve ser objeto de atenção por parte dos dois órgãos, ainda mais considerando que a discussão sobre a segurança jurídica do porte de arma dos fiscais ambientais se iniciou há aproximadamente dez anos, em 2009, com a revogação do Decreto-Lei 221/1967 (Código de Pesca) e, sobretudo, em 2012, com a edição do novo Código Florestal. Nunca é demais ressaltar que a solução da controvérsia sobre o porte de armas é de extrema importância tanto para a efetividade da fiscalização quanto para a segurança dos agentes ambientais, revestindo-se de caráter essencial para a realização das atividades de fiscalização.

409. Externamente aos órgãos ambientais, mas especificamente no que se refere às medidas originadas no Poder Legislativo federal, o cenário é preocupante, ante a existência de projetos de lei voltados a retirar a prerrogativa do porte de armas:

a) Projeto de Lei 333/2020, em andamento no Senado Federal, que busca revogar o art. 26 da Lei 5197/1967. A matéria está com a relatoria desde 2/3/2020;

b) Projeto de Lei 3.713/2019, também do Senado Federal, que propõe alteração do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003). Foi apresentado um substitutivo ao projeto que, ao revogar a lei atual, pode deixar os fiscais ambientais sem porte de arma em decorrência de não prever a possibilidade de porte de arma de fogo para casos previstos em legislação específica. A matéria está pronta para ser pautada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), estando neste estágio desde 3/12/2019;

c) Projeto de Lei 6.268/2016, em tramitação na Câmara dos Deputados, que institui a Política Nacional de Fauna, mas prevê a revogação da Lei 5.197/1967 sem que haja previsão de porte de armas para os fiscais ambientais. A matéria está pronta para pauta na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); a última tramitação ocorreu em 21/3/2019.

410. No sentido oposto aos projetos citados, ou seja, favoravelmente à regulação do direito ao porte de arma de fogo aos agentes federais ambientais, foi identificado o substitutivo do Projeto de Lei 3.722/2012, em tramitação na Câmara dos Deputados, que prevê a garantia do porte de armas de fogo a agentes de fiscalização dos órgãos e autarquias federais, estaduais e distritais que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) (art. 42, VIII). O PL 3.722/2012 está, atualmente, na situação 'Pronta para Pauta no Plenário'.

411. Questionado a respeito do acompanhamento das propostas legislativas, o Ministério do Meio Ambiente informou, por meio do Ofício 7494/2020/MMA (peça 208), que os projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo têm suas tramitações acompanhadas pela Assessoria Parlamentar, respeitando o artigo 2º da Constituição Federal, no que diz respeito à independência dos Poderes. Também comunicou que o Poder Executivo enviou à Câmara dos Deputados, em 11 de dezembro de 2019, a Exposição de Motivos Conjunta dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Secretaria-Geral da Presidência da República, EMI 000225/2019 MJSP SG-PR, pela qual propõe projeto de lei visando alterar a Lei 10.826/2003, registrado sob o PL 6.438/2019, estando prevista a inclusão dos agentes de fiscalização ambiental no rol de profissionais com direito ao porte de armas de fogo.

412. A relevância do direito ao porte de arma de fogo pelos servidores do Ibama encarregados da fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal foi um dos temas objeto do questionário enviado a especialistas e do questionário encaminhado aos gestores e fiscais do Ibama.

413. Para os especialistas ouvidos, considerou-se que a relevância do porte de armas é grande, sobretudo para se garantir a segurança dos fiscais e o enfrentamento dos infratores, até mesmo porque o apoio de forças de segurança nem sempre é possível nas fiscalizações ambientais.

414. Já para os fiscais e gestores, mais de 92% dos ouvidos manifestaram concordância sobre a importância do porte de arma de fogo pelos fiscais ambientais para tornar mais efetiva a atividade de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, em especial, conforme os comentários à questão, em face da segurança do servidor encarregado da fiscalização. Cabe o registro de diversos comentários sobre a importância do treinamento para o uso das armas de fogo e manifestando preocupação com a regulamentação do porte de armas de fogo.

415. A principal causa para a situação encontrada é a ausência de previsão no Estatuto do Desarmamento, Lei 10.826/2003, de dispositivo que autorize os agentes ambientais federais a portarem arma de fogo em todo o território nacional, a exemplo dos demais agentes listados nos incisos do art. 6º da referida norma.

416. Ainda que a solução para o problema seja fundamentalmente legislativa e transcender os limites de competência do Poder Executivo, mais especificamente dos órgãos ambientais, deve-se ressaltar que a busca para que a norma contemple o porte para os agentes ambientais demanda ações dos interessados, no caso, o Ibama, o MMA e até mesmo o ICMBio, com o devido registro de que este último não foi abrangido pelo escopo desta fiscalização.

417. Nesse sentido, nota-se que o andamento dos processos administrativos mencionados anteriormente tem sido extremamente moroso, o que denota a necessidade de os órgãos envolvidos, Ibama e em especial o MMA, adotarem medidas efetivas para dar celeridade e resolução aos processos, de preferência tratando-os de forma consolidada.

418. Entre os efeitos decorrentes da ausência de segurança jurídica da regulamentação do direito ao porte de arma de fogo, menciona-se, como efeito real, a desmotivação e receio por parte dos agentes ambientais federais em função do risco de perda do direito de portar arma de fogo, conforme observou-se tanto em entrevistas, quanto em respostas aos questionários encaminhados aos fiscais.

419. A eventual perda do direito ao porte de arma de fogo tem ainda, como efeito potencial, a precarização da segurança e das condições de trabalho, o que colocaria em risco a integridade física dos agentes de fiscalização das diversas espécies de delitos ambientais.

420. Efeito associado ao anterior seria a diminuição do poder dissuasório e da efetividade do combate ao desmatamento ilegal, à pesca ilegal e outros delitos ambientais, uma vez que os fiscais estariam em situação de desequilíbrio de forças em relação aos infratores.

421. Levando-se em consideração as diversas matérias em andamento nas Casas do Congresso Nacional, com destaque ao Projeto de Lei 6.438/2019, encaminhado à Câmara dos Deputados em 11 de dezembro de 2019, acompanhado pela Exposição de Motivos Conjunta dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Secretaria-Geral da Presidência da República, EMI 000225/2019 MJSP SG-PR, propõe-se informar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, de forma a subsidiar eventual debate legislativo acerca dessa matéria, a respeito da importância do porte de armas de fogo para a realização das atividades de fiscalização ambiental, bem como para fortalecer o poder dissuasório da fiscalização ambiental e promover a segurança dos servidores públicos que atuam como agentes federais ambientais.

422. Tendo em vista a morosidade e a falta de ações efetivas por parte do Ibama e do MMA para endereçar a questão, relatadas acima, propõe-se recomendar ao MMA e ao Ibama que realizem ações, no âmbito de suas esferas de competência, para fomentar a adoção de medidas legislativas que robusteçam o direito ao porte de armas por parte dos fiscais ambientais.

423. Espera-se que a medida proposta contribua para conceder segurança jurídica à regulamentação do direito ao porte de arma de fogo pelos agentes ambientais federais, para aprimorar as condições de trabalho e de integridade física no exercício de suas atribuições e para fortalecer o poder dissuasório e a efetividade do combate ao desmatamento ilegal, à pesca ilegal e outros delitos ambientais. Assim, a medida proposta poderá conferir, nos termos da Exposição de Motivos 000225/2019 MJSP SG-PR, ‘maior efetividade ao exercício de múnus público ensejador de riscos, mitigando consequências decorrentes de ameaças à integridade física no pleno exercícios das atribuições do respectivo cargo’.

6. OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES RELACIONADAS À FISCALIZAÇÃO

424. Este capítulo tem como finalidade apresentar informações sobre dois aspectos que tem relevância no âmbito do processo de controle do desmatamento: 1) a atividade de monitoramento voltada a identificar as localizações em que a fiscalização ambiental deve atuar; e 2) a aplicação de sanções administrativas ambientais pelo Ibama e seus efeitos na taxa de desmatamento.

425. As análises efetuadas não se traduzem em achados de auditoria, mas constituem informações relevantes para ajudar a entender o contexto no qual está inserida a política de combate ao desmatamento e contêm informações úteis para o aprimoramento de condições relacionadas a essa política. Como não constituem achados, não se propõe a atuação do TCU neste momento por meio da formulação de recomendações.

6.1. Monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal

426. Este tópico tem como objetivo apresentar considerações gerais a respeito da forma como é realizado o monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal, quais informações estão disponíveis, de que maneira são tratadas e como se relacionam os atores envolvidos. Na primeira parte, são descritos os sistemas de monitoramento a cargo do INPE. Depois, abordam-se os processos de detecção de alvos de fiscalização de campo por parte do Ibama. Na terceira parte, são apresentadas informações sobre o processo voltado às ações da Operação Verde Brasil 2 (Operação VB2), no âmbito da GLO aprovada em maio de 2020. Por fim, são realizadas algumas considerações sobre as situações identificadas.

I. INPE: sistemas de monitoramento e alertas de desmatamento na Amazônia

427. Antes de tratar das metodologias utilizadas pelo Ibama e pela Operação VB2 para priorizar os alvos de fiscalização, é importante apresentar os sistemas e informações disponibilizados pelo INPE, principal instituição pública responsável pelo fornecimento de dados primários para a fiscalização do desmatamento.

428. Conforme seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MCTIC 5.149, de 14 de novembro de 2016, o INPE é Instituição Científica e Tecnológica – ICT (art. 2º), nos termos da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, com a finalidade realizar pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico, atividades operacionais e capacitação de recursos humanos nos campos da Ciência Espacial e da Atmosfera, da Observação da Terra, da Previsão de Tempo e Estudos Climáticos, da Engenharia e Tecnologia Espacial e áreas do conhecimento correlatas (art. 4º).

429. O Programa de Monitoramento da Amazônia e Demais Biomas (PAMZ+) é um programa desenvolvido na Coordenação-Geral de Observação da Terra (CGOBT) e no Centro Regional da Amazônia (CRA) do INPE. O PAMZ+ opera três projetos operacionais de mapeamento de dados sobre imagens de satélites de sensoriamento remoto na região da Amazônia: o Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes), o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter) e o Sistema de Mapeamento do Uso e Ocupação da Terra (TerraClass) (para mais informações sobre esses projetos e suas metodologias, v. peça 209).

430. Esses projetos são complementares e atendem a diferentes objetivos. O Projeto TerraClass foi estruturado em 2010 com o objetivo de atender uma demanda do Governo Federal relacionada à qualificação dos desmatamentos observados na região da Amazônia Legal e endereçada a gestores e colaboradores da Embrapa e do INPE.

431. Já o Prodes realiza o monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal e no Cerrado, mapeando a perda de cobertura florestal primária (corte raso). Seu objetivo é estimar a taxa anual de desmatamento, apresentando série histórica dessas taxas desde 1988, informação que deve ser utilizada pelo governo brasileiro como indicador para a proposição de políticas públicas e para a avaliação da efetividade de suas implementações.

432. O Deter, por sua vez, consiste em um sistema de alerta de desmatamento em tempo quase real, e foi concebido como um sistema de suporte à fiscalização e controle de desmatamento e da degradação florestal realizadas pelo Ibama e demais órgãos ligados ao controle ambiental. Ele monitora em tempo contínuo, com dados diários, apresentando mapas interativos com polígonos de avisos de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia Legal e Cerrado, servindo de insumo essencial para auxiliar a atuação do Ibama, do ICMBio, da Funai, do MMA e, mais recentemente da Operação VB2, como se verá adiante. Por ser esta uma ferramenta mais voltada à fiscalização, será tratada aqui com um pouco mais de detalhe.

433. Os alertas do Deter são divididos em dois grupos. Os alertas de desmatamento são classificados como: desmatamento com solo exposto e desmatamento com vegetação e mineração. O segundo grupo de alertas refere-se à degradação e são classificados como: degradação, corte seletivo geométrico, corte seletivo desordenado e cicatriz de incêndio florestal.

434. No início, o Deter-A utilizava imagens do sensor MODIS com 250 metros de resolução espacial e era capaz de detectar apenas alterações na cobertura florestal com área maior que 25 hectares, resolução que, com o tempo, passou a constituir uma limitação devido à alteração do padrão de áreas desmatadas na Amazônia, que foram diminuindo até chegar em áreas menores de 25 hectares.

435. A partir de 2015, com a finalidade de melhor atender as demandas do Ibama e de aprimorar a qualidade das imagens, foi desenvolvido o sistema Deter-B, que passou a identificar e mapear, em tempo quase real, desmatamentos e demais alterações na cobertura florestal com área mínima próxima a 1 ha. Ele utiliza imagens dos sensores WFI, do satélite CBERS-4 (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres) e AWiFS, do satélite IRS (Indian Remote Sensing Satellite), com 64 e 56 metros de resolução espacial, respectivamente.

436. As imagens obtidas por meio do Deter-B possuem duas limitações importantes. A primeira é o período de revisita do satélite, que ocorre a cada cinco dias. A segunda limitação é que a obtenção de imagens está condicionada à ausência de nuvens. Assim, os dados do Deter acabam, por vezes, incluindo processos de desmatamento ocorridos em períodos muito defasados em relação à data em que o mapeamento é processado, mas que não foram detectados antes por limitações de cobertura de nuvens. Por isso, nem sempre o tempo de ocorrência e o de detecção são simultâneos, já que são impactados pela condição climática.

437. Na prática, de acordo com servidores do Ibama entrevistados pela equipe, em algumas situações, os alertas do Deter-B podem chegar com atrasos de até quinze dias o que, dependendo da velocidade do processo de desmatamento em determinada área, pode comprometer a tempestividade da ação fiscalizatória.

438. Para contornar a situação, no final de 2019, a partir de demandas do Ibama e de algumas agências de fiscalização estaduais, passou a ser desenvolvido o Deter Intenso, em parceria com o Ibama, uma versão complementar e aprimorada do sistema Deter, com a finalidade de fornecer alertas de desmatamento ou degradação florestal de forma mais ágil e precisa, para as áreas consideradas críticas (hotspots). Ele resulta da integração das imagens óticas dos satélites CBERS-4 (WFI e MUX), Landsat 8 (OLI), Sentinel 2 (MSI) e imagens do radar de abertura sintética (SAR) a bordo do satélite Sentinel 1 (banda C). As imagens de radar reduzem a influência da cobertura de nuvens no processo de interpretação de imagens, sendo tecnologia de imageamento adequada para áreas sujeitas a intensa carga de nuvens como é o caso da Amazônia. É um sistema multissatelital que utiliza uma base de dados composta por imagens públicas.

439. A base de sistema de informação geográfica opera em ambiente WEB (Forest Monitor), que permite acesso direto às imagens disponibilizadas em ambiente de computação em nuvem e proporciona redução da influência da cobertura de nuvens no processo de interpretação e diminuição da taxa de revisita para em média inferior a 2 dias. De acordo com o Cenima, houve incremento de cinco vezes na resolução espacial (capacidade de enxergar), de 56 m (Deter-B) para 10 m (Deter Intenso), e na resolução temporal (capacidade de revisita – contemporaneidade ao desmatamento), de a cada dezesseis dias no Deter-B para a cada dois dias no Deter Intenso.

440. Conforme informado no portal do INPE, o sistema está operando em cinco áreas prioritárias: Anapú (PA), Apuí (AM), Candeias do Jamari (RO), Extrema (RO) e Altamira (PA). Somadas, totalizam 484.000 km², regiões de alta concentração de desmatamento na Amazônia Legal. A figura abaixo ilustra as áreas de operação do Deter Intenso. (...)

441. Tanto o Deter-B quanto o Deter Intenso permitem o conhecimento dos alertas de polígonos de desmatamento, constituindo o principal insumo para o processo de identificação dos alvos para a fiscalização.

442. A cooperação entre o Ibama e o INPE existe desde 2004, época em que foi lançada a primeira versão do Deter. Por meio do sistema são compartilhados dados em tempo real, em ambiente de internet (via web services), com o Ibama e outros órgãos públicos autorizados pelo MMA a receber essas informações. As informações ficam disponíveis também para toda a sociedade por meio do portal TerraBrasilis (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br>).

443. Atualmente, o intercâmbio de informações entre o INPE e o Ibama é amparado em dois instrumentos. A disponibilização de dados do Deter-B é objeto do Acordo de Cooperação Técnica 24/2014, firmado entre INPE e Ibama em 7/11/2014. Quanto ao Deter Intenso, está em andamento a constituição de um Termo de Execução Descentralizada (TED) entre o Ibama e o INPE para dar continuidade à evolução e manutenção do sistema (v. Despacho 8453145/2020-CENIMA, de 28/9/2020, peça 210).

444. Como se verá na sequência, o INPE tem papel fundamental no monitoramento do desmatamento. Por este motivo, dada a relevância das informações fornecidas pelo INPE, entidade pública reconhecida nacional e internacionalmente no monitoramento ambiental, em especial relacionados ao combate do desmatamento (sistemas Prodes, Deter e Deter Intenso), bem como sua expertise em projetos como o TerraBrasilis e o TerraClass, chama a atenção a ausência da previsão de sua participação nas ações estratégicas previstas pelo CNAL, em especial na ‘Ação 14. Integração de Sistemas’ do Plano de ações imediatas do CNAL (peça 105).

445. Na sequência, descreve-se como o Ibama processa as informações recebidas, em especial as fornecidas pelo INPE.

II. Processo de monitoramento do desmatamento por parte do Ibama

446. Uma das diretrizes do Ibama no planejamento e execução de ações de fiscalização ambiental para coibir as infrações relacionadas à flora, especialmente no que se refere ao desmatamento da Amazônia Legal, é a atuação em polígonos de desmatamento identificados a partir de alertas gerados por sistemas de detecção, conforme prioridade estabelecida (art. 3º da Portaria Ibama 4240, de 26 de novembro de 2019, que estabeleceu diretrizes do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental para o ano de 2020).

447. As atividades de fiscalização, até por uma questão de capacidade operacional, concentram-se em regiões com maior pressão de desmatamento, de acordo com alertas emitidos pelo sistema Deter, sem prejuízo de se agregar informações de outras fontes.

448. Para subsidiar a atuação da fiscalização, o Ibama conta em sua estrutura com o Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais (Cenima), órgão vinculado à Presidência do Ibama criado em 2017 em substituição ao Centro de Sensoriamento Remoto (CSR), este à época vinculado à Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro). Ao Cenima compete a coordenação, controle e execução de atividades referentes ao monitoramento e à gestão das informações ambientais, por meio do processamento e do desenvolvimento de tecnologias, da pesquisa

e da integração de base de dados e informações ambientais geoespaciais (art. 118 da Portaria-Ibama 4.396, de 10/12/2019 - Regimento Interno do Ibama).

449. De acordo com entrevistas realizadas com representantes do Cenima, o INPE compartilha os alertas com os polígonos de desmatamento obtidos pelos já mencionados projetos Deter-B e Deter-Intenso. A troca de informações é amparada no acima citado Acordo de Cooperação Técnica 24/2014 (ACT 24/2014), cujo objeto consiste no ‘aprimoramento, operacionalização e emprego das informações geradas pelos sistemas de detecção e quantificação das alterações na cobertura vegetal, para subsidiar as ações de fiscalização ambiental, proteção ambiental e políticas públicas’.

450. Para processar as informações e priorizar os alertas a serem fiscalizados em campo pelo Ibama, foi desenvolvido, no final de 2019, um algoritmo baseado num sistema multicritério, numa parceria entre as áreas técnicas do Cenima e do INPE, somando-se camadas de informações georreferenciadas, indexadas e calibradas de forma a produzir uma superfície indexada de prioridade. Esses dados formam um mapa de superfície que é sobreposto aos polígonos de desmatamento identificados pelo Deter. As variáveis utilizadas na análise multicritério, construídas conjuntamente entre o Cenima e a CGFIS/Ibama são (peças 211 e 212 -sigilosas):

- a) contiguidade (ou proximidade) do novo polígono a outros polígonos de desmatamento pré-existentes;
- b) velocidade de crescimento do novo polígono de desmatamento;
- c) proximidade do polígono a aglomerados urbanos (análise de acessibilidade - estradas);
- d) presença de polígonos em área de proteção federal (dentro de unidades de conservação ou terra indígena);
- e) proximidade do polígono a remanescentes florestais.

451. Ainda quanto à atuação do Cenima, é importante reforçar que seus inputs, ou dados primários, não são apenas as fontes do INPE. De acordo com o Cenima são incorporadas outras informações, a exemplo de dados obtidos por meio de parceria com o Global Land Analysis and Discovery Laboratory (GLAD), vinculado à Universidade de Maryland, e de dados do ISA, Mapbiomas e imagens do Sipam (informações de radar).

452. A propósito, o Ibama e o Censipam mantêm o Acordo de Cooperação Técnica 16/2018, cujo objeto é o desenvolvimento de geosserviços, a produção e o compartilhamento de dados, imagens, informações e conhecimento gerados sobre a Amazônia Legal (peça 210).

453. O Cenima informou que introduz no processo, ainda, informações de outras naturezas. Localiza o polígono e o relaciona com outras informações existentes (CAR, TIs, UCs, rodovias, nome da área, data da ocorrência etc.). Em campo, um integrante da equipe de fiscalização, com expertise em georreferenciamento, ajuda a melhorar esses dados para auxiliar as operações.

III. Processo de monitoramento do desmatamento na Operação Verde Brasil 2

454. Conforme mencionado na Seção 3 deste relatório, em fevereiro de 2020, por meio do Decreto 10.239/2020, foi reativado o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), com diversas competências, dentre elas a de propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação e proteção da Amazônia Legal.

455. Por meio da Portaria-CNAL 48, de 17/4/2020, foi criada a Subcomissão de Integração de Sistemas, com a competência de ‘promover a sistematização e integração de sistemas de monitoramento territorial, de alertas inteligentes e outras bases de dados, visando à unidade de metodologias de detecção de desmatamento, de queimadas, de degradação da vegetação e outras práticas ilegais’.

456. Uma das iniciativas da mencionada subcomissão foi a criação do Grupo de Integração para Proteção da Amazônia (Gipam). Esse grupo é coordenado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), órgão subordinado ao Ministério da Defesa e instituído pelo Decreto 4.200/2002, e integrado por representantes da Abin, Agência Nacional de Mineração (ANM), Ibama, ICMBio, Instituto Nacional de Colonização e Reforma

Agrária (Incra), INPE, Fundação Nacional do Índio (Funai), Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

457. O objetivo do grupo é fornecer à Operação VB2, coordenada pelo Ministério da Defesa, informações qualificadas sobre áreas ativas de desmatamento, a partir da expertise e das fontes de informação dos diversos órgãos e entidades que o compõem.

458. O principal insumo para as operações de controle de desmatamento no âmbito da Operação VB2 é o relatório semanal de pontos de interesse de desmatamento elaborado pelo Gipam.

459. Quanto aos relatórios do Gipam (que têm caráter sigiloso), as primeiras cinco edições (de 14 a 21/5/2020) foram diárias, sendo que no final de maio (Relatório 6/2020, Semana 25-29 de maio de 2020) passaram a ter periodicidade semanal, alterando sua denominação para 'Relatório Semanal de Análise de Pontos de Interesse', momento em que os alvos passaram a ser informados em ordem de prioridade para atuação da fiscalização. O documento contém listas de pontos de interesse para cada um dos três Comandos Conjuntos militares (Amazônia, Norte e Oeste e respectivas bases), responsáveis pela coordenação das operações, com informações sobre o tipo de desmatamento, descrição e localização, classificados, como falado, em ordem de prioridade. Cada relatório possui, além dos pontos de interesse, referência a informações complementares de inteligência, fornecidas pelos órgãos integrantes do Gipam, que não integram o relatório, mas seguem por canal específico.

460. Em regra, os relatórios produzidos pelo Gipam sobre desmatamento – a exemplo do Relatório 18/2020, de 18/8/2020 (peça 213 - sigilosa) – também contêm um tópico sobre a metodologia para geração do relatório. A propósito, cabe descrever o registro quanto aos 'Dados de Entrada' e à 'Priorização de Áreas':

'Dados de Entrada: Os dados de entrada provêm dos projetos DETER e DETER Intenso, coordenados pelo INPE junto ao Programa Amazônia. O Projeto DETER utiliza sensores de resolução espacial média, 60 metros, e gera dados diárias, disponíveis no Portal TerraBrasilis. O Projeto DETER Intenso segue a mesma técnica do Projeto DETER, mas utiliza diferentes sensores, gerando dados diárias apenas para áreas prioritárias para fiscalização, definidas pelo IBAMA. Além dos dados DETER, são utilizados dados de radar e dados do Projeto SIPAMSAR, os quais complementam os dados óticos durante os períodos de chuva. Também são utilizados dados obtidos em campo (de trabalhos já realizados ou em andamento);

'Priorização de Áreas: O IBAMA e o Censipam possuem modelos de priorização de áreas baseados em critérios como a velocidade do desmatamento e a distância dos polígonos. Também são consideradas informações de contexto. No modelo do Censipam, são utilizados dados para a Amazônia Legal. Por sua vez, no Modelo do IBAMA, a hierarquização é realizada apenas para as áreas prioritárias definidas e onde há dados do DETER Intenso;'

461. Como visto, quanto aos dados de entrada, há, basicamente, quatro fontes de informação. As duas primeiras são fornecidas pelo INPE: o Deter Intenso, que abrange as áreas prioritárias definidas pelo Ibama, e o Deter, para as demais áreas da Amazônia Legal.

462. A terceira fonte é originária do Projeto SipamSAR, a ser utilizada de forma complementar aos dados óticos (do INPE) durante os períodos de chuva. A respeito deste projeto, o Censipam, no âmbito do sistema integrado de alerta de desmatamento com radar orbital (SipamSAR), é responsável pelo Projeto Amazônia SAR, que possui radares orbitais para coletar imagens da Amazônia Legal mesmo no período de alta densidade de nuvens. Um dos objetivos do SipamSAR é ampliar a capacidade de monitoramento do desmatamento de forma integrada e complementar ao Programa de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter). Entretanto, conforme entrevista com interlocutores do Censipam, obteve-se a informação de que desde junho de 2019 os dados do SipamSAR estão indisponíveis por questões de natureza contratual, situação que seria equacionada em 2021. Dessa forma, embora seja uma das fontes mencionadas, os dados dos radares orbitais do projeto SipamSAR não têm sido utilizados como fonte para os relatórios do Gipam.

463. A última fonte de dados de entrada dos relatórios refere-se a informações de oriundas de trabalhos de campo realizados ou em andamento provenientes, por exemplo, da Funai, do ICMBio e do SFB.

464. No que se refere à priorização de áreas de fiscalização, a Operação VB2 adota os modelos de priorização do Ibama, que dá mais ênfase para áreas com maior velocidade de desmatamento, e do Censipam, mais focado em áreas com polígonos de desmatamento mais ativo. A esse respeito, o Censipam informou que os modelos adotados por ele e pelo Ibama são complementares. O Censipam detalha sua metodologia para priorizar alvos (peça 212 – sigilosa)

b. Modelo Censipam

A metodologia de priorização de avisos de desmatamento proposta pelo Censipam utiliza somente os avisos do DETER. Ela considera a diferença de datas e de distância entre o aviso mais recente e seus vizinhos e também a sua área.

A análise desses atributos produz pesos aos avisos que serão maiores quanto menor for o tempo de ocorrência entre eles e seus vizinhos, limitados a um intervalo de até 150 dias e estiverem contidos em um buffer circular de 5 km. A componente área do aviso tem um peso menor, mas compõe o peso final para a priorização de uma área.

(...)

Método de Priorização de áreas – Modelo Censipam

- Proximidade com áreas desmatadas anteriormente – raio de 5 km
- Diferença de tempo entre os desmatamentos da região – 150 dias
- Área (ha) do desmatamento – 100 ha

IV. Considerações finais

465. No que se refere à forma de atuação do Gipam, identifica-se como boa prática a reunião de representantes de diversos órgãos e a agregação de informações proporcionadas. Espera-se, com isso, que haja aprimoramento na identificação dos potenciais alvos de desmatamento a serem combatidos.

466. Foram examinados trinta relatórios do Gipam, desde o primeiro, de 14/5/2020, até o trigésimo, elaborado em 10/11/2020. Constatou-se que a imensa maioria dos dados utilizados para identificação dos pontos de interesse constantes nos relatórios provém de informações fornecidas pelo INPE por meio do Deter (94,5% dos pontos) e do Deter Intenso (3,5%), conforme tabela abaixo: (...)

467. A tabela demonstra que as informações disponibilizadas pelo INPE por meio dos sistemas Deter-B e Deter Intenso são essenciais para as ações de fiscalização empreendidas no âmbito da Operação VB2 (bem como para as realizadas pelo Ibama, conforme visto no item II deste tópico). Acrescente-se que a impossibilidade de utilização das informações do SipamSAR é mitigada pelo fato de o Deter Intenso, mais avançado quando comparado ao Deter-B, integrar imagens de radar às imagens óticas, ao menos em suas áreas de cobertura referidas acima.

468. Outro fato observado nos relatórios do Gipam é que, a partir de 18/8/2020, somente constam pontos de interesse identificados a partir do Deter. A esse respeito, a área técnica do Censipam comentou que tal fato não significa que se deixou de utilizar insumos do Deter Intenso na metodologia. A explicação seria que, ao se entrar no período de seca, com menor cobertura de nuvens, há muito mais dados provenientes do Deter para todas as regiões da Amazônia. Embora haja sentido no esclarecimento apresentado, a menor utilização do Deter Intenso em relação ao Deter, em especial em suas regiões de cobertura, não deixa de chamar a atenção, considerando que o Deter Intenso possui aprimoramentos em relação ao Deter, tanto pela redução da influência da cobertura de nuvens no processo de interpretação, quanto pela menor taxa de revisita das imagens.

469. Por fim, considerando que tanto o Cenima/Ibama quanto o Gipam têm atribuições semelhantes no que tange ao monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal, registra-se o risco de duplicidade de esforços na identificação dos alvos prioritários, já que ambos acabam despendendo recursos nessa atividade. O risco é potencializado pela ausência de encaminhamento dos relatórios do

Gipam ao Ibama, conforme informação prestada pela Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama (peça 156, p. 5).

6.2. Sanções administrativas ambientais e o desmatamento na Amazônia Legal

470. O objetivo deste tópico é apresentar considerações gerais a respeito das sanções administrativas ambientais aplicadas pelo Ibama nas fiscalizações de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal e o desmatamento ocorrido naquela região.

471. A primeira parte deste tópico foca nas sanções administrativas ambientais, apresentando o embasamento legal para sua aplicação e seu uso como instrumento para coibir e desestimular a prática de infrações ambientais. Também contém dados gerais das sanções aplicadas pelo Ibama em decorrência de infrações praticadas contra a flora na Amazônia Legal, no período de 2016 a 2019.

472. A segunda parte apresenta dados sobre as taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal e faz considerações gerais sobre essas taxas e as sanções administrativas ambientais aplicadas pelo Ibama entre 2016 a 2019 nas operações de combate ao desmatamento nessa região.

I. Sanções administrativa ambientais

473. A Lei 9.605/1988, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em seu art. 70, considera como infração administrativa ambiental ‘toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente’. As sanções administrativas ambientais são formas de punir e responsabilizar o infrator pelo cometimento de infração administrativa ambiental.

474. As infrações administrativas cometidas contra o meio ambiente, incluindo aquelas relacionadas ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, podem ser punidas com as seguintes sanções (Decreto 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ambientais, art. 3º):

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total das atividades; e

X - restritiva de direitos.’

475. Com exceção à restrição de direitos, todas as demais sanções podem ser aplicadas pela fiscalização do Ibama.

476. A Portaria Ibama 24/2016, que aprovou o Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental (RIF) do Ibama, em seu art. 3º estabelece que o ‘objetivo principal da fiscalização ambiental é prevenir a prática de ilícitos ambientais, induzindo o comportamento social de conformidade com a legislação ambiental pela aplicação de sanções administrativas e das medidas judiciais cabíveis’.

477. Cabe à fiscalização ambiental apurar as infrações ambientais, aplicando aos infratores as devidas punições administrativas (art. 4º do RIF). A fiscalização ambiental do Ibama emprega a dissuasão, que é a mudança esperada de comportamento do indivíduo pelo medo de ser punido, como forma de induzir o comportamento social e prevenir o cometimento de ilícitos ambientais (art. 5º do RIF). Assim, a aplicação de sanções administrativas por parte da fiscalização do Ibama tem tanto um caráter repressivo (punição do infrator), como preventivo (efeito dissuasório).

478. Quanto à contribuição da aplicação de sanções administrativas ambientais para coibir e desestimular práticas ilícitas de desmatamento na Amazônia Legal, esse questionamento foi incluído na pesquisa realizada junto aos fiscais do Ibama e no questionário encaminhado a especialistas no tema. Para a maioria dos fiscais do Ibama que participaram da pesquisa (94,3% dos respondentes), a aplicação das sanções administrativas contribui para o combate ao desmatamento naquela região (63,7% acreditam que contribui muito e 30,6% que contribui um pouco). Similarmente, em resposta ao questionário elaborado pela equipe de auditoria para obter a opinião de especialistas sobre o objeto da auditoria, a maioria dos especialistas que responderam o questionário compartilham dessa mesma percepção dos fiscais, de que há contribuição da aplicação de sanções administrativas ambientais para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal (90% dos respondentes, sendo que 70% dos especialistas acreditam que contribui muito e 20% que contribui um pouco).

479. Segundo dados encaminhados pelo Ibama em resposta aos Ofícios 2 e 23-273/2019-TCU/SecexAgroAmbiental, a quantidade de autos de infração emitidos e de sanções aplicadas (multas, embargos, apreensões e destruição de bens e produtos) em decorrência de condutas lesivas cometidas contra a flora na Amazônia Legal, no período de 2016 a 2019 foram (Tabela 13): (...)

480. Optou-se por não incluir na análise os dados referentes a 2020, visto que a situação de emergência sanitária decorrente do coronavírus comprometeu a atuação da fiscalização do Ibama nesse ano (conforme tratado no Achado 5.1 deste relatório).

481. Observa-se, com base nos dados da Tabela 13, que, entre 2018 e 2019, houve diminuição do número de autos de infração (-16%), área embargada (-43%), termos de apreensões (-35%), valor dos termos de apreensões (-27%) e termos de destruição (-30%). As exceções foram o valor das multas e a quantidade de termos de embargos, que aumentaram, respectivamente, em 65% e 10%.

482. Por sua vez, observa-se que havia tendência de queda da quantidade de embargos aplicados entre 2016 a 2018. Em contrapartida, no mesmo período houve um aumento no número de termos de apreensão e destruição de bens e produtos, que são medidas punitivas que afetam o patrimônio do infrator. Já em 2019 houve inversão dessas tendências.

483. Para a maioria dos fiscais do Ibama que participaram da pesquisa, as sanções aplicadas pela fiscalização do Ibama no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal que têm tido um maior efeito dissuasório são: destruição do objeto que esteja dando continuidade ao dano (82,5%), embargo de obra ou atividade (81,6%), destruição do produto (76,7%) e apreensão de bens ou produtos (78,3%).

484. Independentemente do tipo de sanção aplicada (multa, embargo, apreensão e/ou destruição), verifica-se a redução na quantidade de autos de infração emitidos nas ações de combate ao desmatamento na Amazônia Legal nos últimos anos, passando de 5.432 autos lavrados em 2016 para 3.446 em 2019.

485. Uma possível causa para a aparente redução do número de autos de infração emitidos pelo Ibama em 2019 relacionadas ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal poderia ser a redução do número de fiscais da autarquia. No entanto, não houve uma diminuição significativa do esforço de fiscalização empregado pelo Ibama em 2019 para combater o desmatamento na Amazônia Legal (conforme tratado no Achado 5.1). Aliás, o quantitativo de fiscais empregado nas operações nessa região foi maior do que o utilizado em 2018, embora o número de fiscalizações e a sua duração tenham sido menores (Tabela 8 do Achado 5.1).

486. Outro fator que pode ter impactado a aplicação de sanções em 2019 é o discurso antagônico de autoridades públicas em relação à fiscalização ambiental e às sanções aplicadas pelos órgãos ambientais federais (Ibama e ICMBio) nas operações de fiscalização, conforme tratado no Achado 4.1. Esse tipo de discurso pode acabar desestimulando e/ou intimidando a atuação da fiscalização ambiental. Para 87,3% dos fiscais que participaram da pesquisa, o discurso de autoridades públicas de deslegitimação da atividade fiscalizadora é um dos principais fatores que

impactam negativamente o poder dissuasório das sanções. Segundo a percepção de 76,3% dos fiscais do Ibama que responderam o questionário, o poder dissuasório das sanções administrativas ambientais aplicadas no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal tem diminuído desde 2016.

II. Considerações gerais sobre o desmatamento na Amazônia Legal e a aplicação de sanções administrativas ambientais pelo Ibama

487. Ao analisar as taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal no período de 2016 a 2019 (mesmo período abrangido pela Tabela 13), é possível observar que a taxa em 2019 sofreu um aumento de 34,41% em relação à taxa apurada pelo Prodes no ano anterior, 2018. O avanço na área desmatada passou de 7.536 km² em 2018 para 10.129 km² em 2019, conforme dados disponibilizados no Gráfico 1 da visão geral do presente relatório.

488. Destaca-se que esse aumento em 2019 foi a maior variação relativa anual das taxas consolidadas do Prodes na Amazônia Legal desde 2000, conforme observa-se no Gráfico 9. (...)

489. Considerando que as sanções administrativas são formas de punir e responsabilizar o infrator pelo cometimento de ilícito ambiental, constata-se que o aumento da taxa de desmatamento na Amazônia Legal em 2019 não foi acompanhado, de forma geral, pelo aumento de sanções administrativas aplicadas pelo Ibama naquela região.

490. Calculando-se uma proporção entre os dados da Tabela 13 da subseção anterior e a taxa de desmatamento anual no período (dado/km²), observa-se que, proporcionalmente, os indicadores relativos a 2019 foram os mais baixos do período analisado, para todos os tipos de sanção (valores em itálico na tabela). (...)

491. Cumpre destacar que o Brasil se comprometeu em desenvolver ações de redução de 80% dos índices atuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, correspondendo a ter uma área desmatada de até 3.925 km² em 2020 (art. 19, § 1º, inciso I, do Decreto 9.578/2018). Considerando a tendência de aumento da área desmatada a partir de 2015, ações realizadas até o momento não foram capazes de proporcionar o alcance da meta em 2020.

492. A aplicação de sanções administrativas pelo Ibama é uma ação de comando e controle a ser utilizada pela fiscalização ambiental para prevenir a prática de ilícitos ambientais que contribuíssem para o aumento do desmatamento, induzindo o comportamento social de conformidade com a legislação ambiental (RIF, art. 3º). Em 2019, entretanto, houve um avanço significativo do desmatamento na Amazônia Legal com a menor aplicação pelo Ibama de autos de infração e, de forma geral, de sanções administrativas na região.

493. Tal fato acaba enfraquecendo, em certa medida, o poder dissuasório das sanções aplicadas pela fiscalização ambiental e dando uma sensação de impunidade para os potenciais infratores, o que pode, também, acabar refletindo em aumento da prática de ilícitos ambientais contra a floresta amazônica, e, consequentemente, recrudescimento no desmatamento na região.

494. Por fim, vale reiterar que as ações de comando e controle são fundamentais para o combate ao desmatamento, porém, conforme mencionado em alguns momentos neste relatório, representam apenas uma das medidas que devem ser utilizadas para enfrentar esse problema, que é multifatorial.

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

495. A versão preliminar deste relatório de auditoria foi encaminhada aos gestores para que eles apresentassem seus comentários, especialmente quanto aos achados e propostas de deliberação. Vale destacar que foram apresentados comentários e sugestões que contribuíram para o aprimoramento do texto final deste relatório de auditoria. A versão final do relatório já abrange as alterações feitas em decorrência da análise desses comentários, cuja análise completa consta da peça 247.

CONCLUSÃO

496. O desmatamento é um problema grave, que causa diversos impactos negativos de ordem ambiental, econômica e social. Na Amazônia, os problemas são potencializados, dada a extensão da área – boa parte coberta por florestas –, a riqueza de sua biodiversidade, os efeitos no regime de chuvas em todo o país, além do impacto climático gerado pelas emissões de gases de efeito estufa decorrentes desse desmatamento.

497. O controle do desmatamento ilegal é uma questão complexa e multifatorial, envolvendo iniciativas ligadas à repressão das condutas ilícitas, mas também medidas de natureza econômica, fundiária e territorial.

498. O Brasil obteve sucesso na redução expressiva das taxas de desmatamento na região no período entre 2004 e 2012, mas principalmente a partir de 2015 observa-se uma tendência de alta nessas taxas, com uma aceleração mais acentuada em 2019. A taxa estimada de desmatamento em 2020 (11.088km²), por exemplo, foi 142% maior do que a observada em 2012, ano em que se observou a menor taxa histórica de desmatamento na região e 182% acima do limite da meta estabelecida no Decreto 9.578/2018.

499. É importante que o país adote medidas efetivas para reversão dessa tendência de alta, para minimizar os efeitos negativos gerados pelo desmatamento e possibilitar o atingimento da meta assumida pelo governo brasileiro no Acordo de Paris, de zerar o desmatamento ilegal na região até 2030.

500. Este trabalho analisou questões ligadas à governança da política de controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal e aspectos relacionados à fiscalização ambiental exercida pelo Ibama, conforme competência prevista na Lei 7.735/1989.

501. Verificou-se, ao longo dos últimos dois anos, a realização de mudanças significativas na estrutura de governança da política. Principalmente em 2019 foram realizadas mudanças que representaram grandes rupturas. Logo no início de 2019, com a extinção da sua Secretaria de Mudanças Climáticas, o Ministério do Meio Ambiente, coordenador do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), passou a não ter mais, em sua estrutura, unidade formalmente encarregada de cuidar do desmatamento. Ainda com relação ao PPCDAm, em abril de 2019 foi extinta sua comissão executiva contribuindo para um esvaziamento do plano.

502. Em novembro de 2019, foi criada a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), coordenada pelo MMA e, apenas em agosto de 2020, o MMA passou a contar com unidade normativamente incumbida de tratar do tema. Outra relevante mudança foi a reativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal com competências diversas em relação à Amazônia, inclusive relativas a iniciativas de proteção e preservação.

503. O PPCDAm, plano criado em 2004, e que se encontrava em sua quarta fase, foi encerrado em abril de 2020 e em seu lugar foi instituído o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, detalhado apenas em novembro de 2020 pelo Plano Operativo 2020-2023, planos que abrangem todos os biomas. Detectou-se, todavia, que os novos planos não apresentam diversos elementos fundamentais como a delimitação de responsabilidades, arenas decisórias e arranjos institucionais; impacto orçamentário e financeiro; estratégia de confiança e suporte; monitoramento, avaliação e controle; metas e prazos quantificados.

504. Observou-se, também, uma redução ao longo dos anos da participação das partes interessadas no planejamento e execução da política. Na construção do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, por exemplo, não foi evidenciada a participação ampla da sociedade civil e do setor privado, a não ser para o tema específico de pagamento por serviços ambientais, que é apenas um dos eixos do plano. Não houve evidências do engajamento dos estados da região nesse processo de construção do novo plano e a própria participação dos demais órgãos do governo revelou-se limitada.

505. Constatou-se, ainda, que as competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política – MMA, Conaveg e CNAL – não estão claramente definidas, o que pode gerar sobreposições e lacunas de atribuições.

506. A segunda vertente do trabalho teve como foco a fiscalização ambiental, em particular a exercida pelo Ibama. Essa atividade é um dos fatores que contribuem para o combate ao desmatamento, fenômeno complexo e multifatorial que depende de uma atuação governamental coordenada e integrada.

507. Constatou-se que a emissão, por autoridades de alto escalão do Poder Executivo Federal, de mensagens de desqualificação do trabalho realizado pelas instituições envolvidas no processo de controle do desmatamento tem trazido prejuízos ao exercício da fiscalização, observando-se, inclusive, significativo aumento de ameaças e atos de violência contra os agentes de fiscalização nos últimos dois anos.

508. Outros fatores têm impactado negativamente o exercício da fiscalização para combate ao desmatamento ilegal na região, a exemplo da diminuição da capacidade fiscalizatória do Ibama ao longo dos últimos anos, ante a redução significativa do quadro de servidores ativos da autarquia. Outro fator relevante está relacionado aos indícios de nomeação de servidores para postos chave relacionados à fiscalização, sem as qualificações mínimas necessárias exigidas pelo Decreto 9.727/2019 (questão que está sendo tratada no TC-035.318/2020-1), além da excessiva demora no preenchimento de diversos desses cargos, prejudicando a gestão das respectivas unidades, com o potencial comprometimento da execução regular das atividades finalísticas da autarquia, como as ações de fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal.

509. Constataram-se, também, problemas relacionados à comunicação social ligada às atividades de fiscalização ambiental, incluindo as de combate ao desmatamento. O Ibama não possui uma estratégia de comunicação social para aumentar a percepção da sociedade quanto à atuação da fiscalização ambiental, com vistas a promover a prevenção e a dissuasão da prática de delitos contra o meio ambiente e a divulgar a imagem positiva da instituição. Verificou-se, ainda, redução nos últimos anos no número de notícias divulgadas no próprio site no Ibama relacionadas a atividades de fiscalização. Como a comunicação é um elemento fundamental para a dissuasão da fiscalização ambiental, os problemas verificados nessa área também impactam negativamente a efetividade da fiscalização.

510. Detectou-se, ainda, a fragilização jurídica do porte de arma para os fiscais ambientais. Em especial em um contexto de aumento de ameaças e da violência contra os fiscais, esse é um problema que compromete o exercício adequado dessa atividade.

511. As sanções administrativas representam importante instrumento para dissuadir potenciais infratores e para punir aqueles que cometem infrações ambientais. Verificou-se, no entanto que, nos últimos anos, em especial em 2019, houve uma redução na aplicação dessas sanções, em que pese o aumento do desmatamento ao longo desses últimos anos, aumento particularmente expressivo justamente em 2019.

512. Nos anos de 2019 (por dois meses) e 2020 (desde maio até o final de 2020 e com previsão até abril de 2021) o Governo Federal vem utilizando as Forças Armadas no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem para combate a ilícitos ambientais, especificamente o desmatamento e as queimadas (Operações Verde Brasil 1 e 2).

513. Constatou-se a ausência de amparo jurídico para que possam ser autorizadas Operações de GLO com a finalidade de reprimir infrações administrativas ambientais. Além disso, não se revela tecnicamente adequado que a coordenação de operações de combate a um ilícito ambiental como o desmatamento seja feito pelas Forças Armadas, que não detêm expertise para essa atividade nem competência legal para a aplicação de sanções administrativas. Foram detectados, ainda, problemas de coordenação entre o Ministério da Defesa e o Ibama, no tocante ao planejamento e execução das ações. Destaca-se que a própria natureza pontual e episódica de uma Operação de GLO revela-se inadequada para tratar de um problema permanente e recorrente que é o combate ao

desmatamento, que requer planejamento e ações de médio e longo prazo. As Forças Armadas podem ter papel relevantíssimo de apoio e suporte aos órgãos ambientais, como já aconteceu no passado e como prevê a própria Lei Complementar 97/1999, que dispõe sobre a organização, preparo e emprego dessas forças.

514. Importante etapa no processo de fiscalização do desmatamento ilegal é o monitoramento do desmatamento, que fornece elementos fundamentais para aumentar a tempestividade e efetividade da fiscalização. Constatou-se a relevância dos dados fornecidos pelo INPE para esse fim, por meio dos projetos Deter e Deter Intenso, que constituem a fonte dos principais insumos para a fiscalização exercida pelo Ibama e também pela Operação VB2. Percebeu-se como boa prática a instituição do Gipam, grupo que congrega diversas instituições que contribuem, em maior ou menor medida, para o combate ao desmatamento, ante o potencial de aprimoramento dos mecanismos de identificação de potenciais alvos de desmatamento. Detectou-se o risco, por outro lado, da configuração de duplicidade de esforços nesse processo de identificação, uma vez que o Ibama também possui uma sistemática própria de trabalho com essa finalidade.

515. O presente trabalho pretende contribuir, por meio das análises realizadas, dos achados detectados e das deliberações propostas, para o aprimoramento das condições normativas, institucionais e operacionais relacionadas à política de prevenção e controle do desmatamento ilegal, de modo a favorecer a redução do desmatamento aos níveis previstos nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

516. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior propondo:

I – Dar ciência à Presidência da República e ao Conselho Nacional da Amazônia Legal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a utilização das Forças Armadas para o combate a infrações administrativas ambientais no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem está em desconformidade com os arts. 142 e 144 da Constituição Federal, os arts. 15 e 16 da Lei Complementar 97/1999 e o Decreto 3.897/2001 (Seção 4.2 do relatório);

II – Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, na condição de Coordenador da Conaveg, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que conduza processo de aprimoramento do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e do seu respectivo Plano Operativo de forma que eles passem a conter elementos suficientes para sua plena configuração, como aqueles contidos no art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017, no Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU (componentes ‘Planos e Objetivos’ e ‘Institucionalização’) e no documento do Governo Federal intitulado ‘Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante’ (Seção 3.1 do relatório);

III – Recomendar ao Conselho Nacional da Amazônia Legal e ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, conjuntamente:

a) elaborem e submetam à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos do art. 26 do Decreto 9.191/2017, propostas de normativos que detalhem e delimitem de forma clara, coerente e completa a competência dos diversos atores envolvidos na formulação, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal (Seção 3.2 do relatório);

b) adotem medidas para estruturar um arranjo institucional que permita e fomente a participação efetiva de representantes dos estados da Amazônia Legal, da sociedade civil, do setor privado e dos demais órgãos e entidades federais envolvidos no planejamento e implementação das ações para o controle do desmatamento ilegal na região (Seção 3.3 do relatório);

c) identifiquem e implementem medidas para o aumento da capacidade de fiscalização ambiental do Ibama, tendo em vista a acentuada redução de quadros que aquela autarquia vem sofrendo nos últimos anos, o que pode prejudicar o cumprimento de suas atribuições institucionais de

exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental (Seção 5.1 do relatório);

IV – Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ibama que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

a) atuem com a devida celeridade em seus processos de nomeação para cargos em comissão, de forma a evitar vacâncias prolongadas em funções estratégicas para as atividades da autarquia (Seção 5.3 do relatório);

b) realizem ações, no âmbito de suas esferas de competência, para fomentar a adoção de medidas legislativas que robusteçam o direito ao porte de armas por parte dos fiscais ambientais (Seção 5.4 do relatório);

V – Recomendar ao Ibama, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que desenvolva estratégia de comunicação social para aumentar a percepção da sociedade quanto à atuação da fiscalização ambiental visando promover a dissuasão da prática de ilícitos ambientais e a imagem positiva da instituição, conforme previsto na Portaria Ibama 24, de 16/8/2016, art. 7º, inciso XVIII, contendo, dentre outros elementos, diretrizes e orientações para: a) assegurar a divulgação periódica à sociedade de informações sobre operações de fiscalização e seus resultados, e b) manifestação e resposta por parte da instituição em situações que comprometam a sua imagem e a da fiscalização ambiental (Seção 5.2 do relatório);

VI – Recomendar à Presidência da República e ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que as mensagens públicas referentes ao combate ao desmatamento e à atuação das instituições envolvidas no processo de fiscalização estejam alinhadas aos objetivos da política de controle do desmatamento (Seção 4.1 do relatório);

VII – Informar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, de forma a subsidiar eventual debate legislativo, acerca da importância do porte de armas de fogo para a realização das atividades de fiscalização ambiental, bem como para fortalecer o poder dissuasório da fiscalização ambiental e promover a segurança dos servidores públicos que atuam como agentes federais ambientais (Seção 5.4 do relatório);

VIII – Determinar aos órgãos e entidades apontados a seguir que, com fundamento no art. 7º, parágrafo 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, encaminhem ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias do conhecimento da decisão que vier a ser prolatada, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias ao cumprimento da determinação e à implementação das recomendações discriminadas a seguir, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

a) Ministério do Meio Ambiente, com relação à recomendação contida no item II acima;

b) Conselho Nacional da Amazônia Legal e Ministério do Meio Ambiente, com relação às recomendações contida no item III acima;

c) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, com relação à recomendação contida no item V acima.

IX – Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem:

a) ao Subprocurador- Geral junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, autor das representações objeto dos TCs 038.748/2019-3, 024.802/2020-4, 025.839/2020-9 e 026.812/2020-7, apensados a este processo;

b) à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, que aprovou a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 038.410/2019-2;

c) à Comissão Externa de Políticas de Integração Meio Ambiente e Economia da Câmara dos Deputados, que aprovou a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 040.439/2019-4;

d) à Comissão Externa – Queimadas em Biomas Brasileiros da Câmara dos Deputados; e) à Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal;

X – Juntar cópia do acórdão que vier a ser proferido às Solicitações do Congresso Nacional objeto dos TCs 038.410/2019-2 e 040.439/2019-4.”

3. Foi promovido o apensamento ao presente feito, contudo, dos seguintes processos:

(a) TC 038.748/2019-3, tratando de representação formulada pelo MPTCU, nos termos do art. 237, VII, do RITCU, sobre as supostas irregularidades praticadas pelo governo federal na gestão ambiental, e aí o Plenário do TCU teria proferido o Acórdão 725/2020 no sentido de anotar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo;

(b) TC 024.802/2020-4, cuidando de representação formulada pelo MPTCU sobre os indícios de irregularidade na gestão ambiental pelo governo federal e, especialmente, ante a possível omissão em políticas públicas de proteção às comunidades indígenas, e, assim, a 2ª Câmara do TCU teria prolatado o Acórdão 8.899/2020 no sentido de assinalar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo;

(c) TC 025.839/2020-9, versando sobre a representação formulada pelo MPTCU para a adoção de medidas com vistas à apuração dos indícios de irregularidade na gestão ambiental pelo governo federal, e, nesse processo, a 2ª Câmara do TCU teria proferido o Acórdão 2.980/2021 no sentido de anotar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo;

(d) TC 026.812/2020-7, tratando de representação formulada pelo MPTCU sobre os indícios de irregularidade no combate ao aumento do desmatamento e das queimadas na Amazônia Legal, além do suposto desmonte das políticas de proteção ambiental, e aí a 2ª Câmara do TCU teria proferido o Acórdão 3.653/2021 no sentido de assinalar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo; e

(e) TC 040.804/2020-8, cuidando de representação formulada pelo MPTCU para a instauração de eventual força-tarefa composta por Ibama, Polícia Federal, Exército Brasileiro e Ministério Público Federal, entre outras instituições, com vistas a fiscalizar a ilegal extração de madeira nas florestas naturais brasileiras, e, nesse processo, a 2ª Câmara do TCU teria prolatado o Acórdão 8.056/2021 no sentido de anotar a representação como prejudicada e determinar o apensamento ao presente processo.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal.

2. Como visto, a referida auditoria operacional teria sido realizada a partir da comunicação feita, em 28/8/2019, pelo então Ministro-Presidente José Mucio Monteiro perante o Plenário do TCU em sintonia com as Solicitações do Congresso Nacional formuladas no bojo do TC 038.410/2019-2 e do TC 040.439/2019-4, diante da anunciada retomada do aumento no desmatamento e nos focos de queimadas na Amazônia Legal a partir de 2019.

3. Na etapa de planejamento, a equipe de fiscalização definiu que o principal escopo da auditoria residiria sobre o controle do desmatamento ilegal e a governança da política pública adotada pelo governo federal para a preservação da Amazônia Legal, pois ela compreenderia aproximadamente 520 milhões de hectares espalhados pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão, totalizando mais de 60% do território brasileiro.

4. Por esse prisma, a auditoria seria conduzida em face do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), já que, em conjunto com a Presidência da República, seriam responsáveis pela política pública de preservação e controle do desmatamento ilegal, além do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), já que seriam os responsáveis pelas ações de fiscalização ambiental.

5. A partir da metodologia de trabalho empreendida pela equipe de auditoria, os principais riscos sobre as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal teriam resultado na formulação das seguintes questões de auditoria:

“(...) Questão 1: Em que medida a política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, no âmbito do Governo Federal, possui estrutura adequada de governança?

Subquestão 1.1. Em que medida a política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal foi institucionalizada formal e adequadamente? Subquestão 1.2. De que maneira ocorre a participação das partes interessadas na formulação e na execução da política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal?

Subquestão 1.3. De que forma o Ministério do Meio Ambiente vem desempenhando sua atribuição de coordenador da política de prevenção e controle do desmatamento, inclusive no que tange à articulação entre as diferentes esferas de governo?

Questão 2: Em que medida as condições em que a fiscalização do Ibama atua impactam o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

Subquestão 2.1. Que ações estão sendo adotadas pelo CNAL, INPE e Ibama para aprimorar a detecção dos alvos para a fiscalização do desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

Subquestão 2.2. Em que medida as condições internas à fiscalização do Ibama favorecem o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal? (Condições internas tratadas: recursos humanos, sanções administrativas, comunicação, nomeações para funções e cargos estratégicos, capilaridade do Ibama na região e fatores administrativos relacionados à atividade de fiscalização)

Subquestão 2.3. Em que medida o ambiente externo em que se insere a fiscalização favorece o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal? (Aspectos relacionados ao ambiente externo tratados: porte de arma, discurso de autoridades públicas, emprego das Forças Armadas em Operação de Garantia da Lei e da Ordem)."

6. Ao discorrer, assim, sobre a estrutura de governança, a unidade técnica assinalou, em síntese, que a substituição do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), como o principal instrumento de governança utilizado pelo governo federal desde 2004, pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo plano operativo, teria resultado em maior indefinição sobre as competências das

instituições responsáveis pela formulação, coordenação e execução das políticas e ações de preservação.

7. Ao analisar, por seu turno, as condições de fiscalização pelo Ibama, como questão de auditoria, a equipe de fiscalização anotou que as mensagens então enviadas publicamente por algumas autoridades do Executivo federal tenderiam a prejudicar a atividade fiscalizadora do Ibama e, eventualmente, poderiam até incentivar o desmatamento na Amazônia Legal, além de assinalar que, no ambiente interno do Ibama, as principais dificuldades decorreriam da reduzida quantidade de servidores na função de fiscalização ambiental, da falta de estratégia de comunicação social, da deficiência no processo de escolha e nomeação para os cargos estratégicos de fiscalização e da fragilização do fundamento legal garantidor do porte de arma pelos fiscais do Ibama.

8. Ao discorrer, por fim, sobre a autorização para o uso das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) sobre a área ambiental, a unidade técnica assinalou que poderia não subsistir a plena previsão legal para o emprego de militares no combate das infrações ambientais sob a responsabilidade do Ibama e do ICMBio.

9. Por conseguinte, em conformidade com o correspondente relatório de auditoria (Peça 248), os achados de auditoria foram descritos sob as seguintes premissas:

“(...) 3.1. Deficiências no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e no seu respectivo Plano Operativo;

3.2 Ausência de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política de prevenção e combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal;

3.3 Redução da participação das partes interessadas na política de prevenção e controle do desmatamento da Amazônia Legal;

4.1 Mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm prejudicado o desempenho do Ibama na fiscalização para o combate ao desmatamento e potencialmente incentivado a prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal;

4.2 Inadequação do emprego de ‘Operação de Garantia da Lei e da Ordem’ para realizar o combate ao desmatamento na Amazônia Legal;

4.3 Deficiências na coordenação exercida pelo Ministério da Defesa na condução da Operação Verde Brasil 2;

5.1 A quantidade de servidores do Ibama que desempenham atividade de fiscalização vem reduzindo significativamente nos últimos anos impondo limitações ao cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e executar ações de fiscalização ambiental;

5.2 Ausência de estratégia de comunicação social por parte do Ibama para promover a dissuasão da prática de ilícitos ambientais e para divulgar a imagem positiva da fiscalização ambiental;

5.3 Deficiências no processo de escolha e nomeação para cargos estratégicos para a fiscalização do Ibama;

5.4 Fragilização da garantia do porte de arma de fogo pelos agentes ambientais federais.”

10. De todo modo, após a análise final do feito, a equipe de auditoria ressaltou, em síntese, a necessidade do envio de ciência preventiva e corretiva à Presidência da República e ao CNAL sobre a necessidade de melhor fundamentar a utilização das Forças Armadas na GLO sobre a área ambiental, além de determinar que o MMA, o CNAL e o Ibama apresentem o devido plano de ação com as medidas a serem adotadas para o efetivo cumprimento das recomendações formuladas pela equipe de auditoria com vistas ao aprimoramento da governança e da execução das ações de combate ao desmatamento ilegal.

11. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo, todavia, de promover os eventuais ajustes formais necessários.

I – Da Governança na Política de Prevenção e Controle do Desmatamento.

12. Como visto, o principal instrumento utilizado pelo governo federal para implementar a política de combate ao desmatamento ilegal consistiria no Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), tendo ele, após o término da sua 4^a fase (Ciclo 2016-2020), sido substituído pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Ciclo 2020-2023) com o seu respectivo Plano Operativo (Ciclo 2020-2023).

13. A equipe de auditoria identificou, todavia, que os aludidos planos não seriam específicos para o bioma da Amazônia, nem teriam, tampouco, definido claramente a função, a competência e a responsabilidade de cada instituição na prevenção e no controle do desmatamento ilegal, em dissonância, assim, com o art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, dispondo sobre a política de governança da administração pública federal.

14. Em face, pois, da ausência dessa definição das aludidas diretrizes na governança pública, subsistiriam algumas dúvidas sobre as esferas de competência das principais instituições responsáveis pela política de prevenção e combate ao desmatamento, compreendendo aí o CNAL e o MMA, com a sua Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), até porque os decretos regulamentares não seriam capazes de resolver as lacunas e as sobreposições de competências nessa política de combate ao desmatamento.

15. Nos aludidos planos, aliás, também não restaria definido o papel dos estados da federação, nem, tampouco, das entidades da sociedade civil na política de combate ao desmatamento, tendo a unidade técnica identificado que essa ausência de integração decorreria da falta de participação das respectivas instituições no processo decisório preliminar ao Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, em dissonância, desse modo, com as diretrizes para a governança pública estabelecidas pelo art. 4º, IV e VII, do Decreto n.º 9.203, de 2017.

16. Por esse prisma, o TCU deve determinar que o MMA apresente e execute o necessário plano de ação em prol da adoção das necessárias medidas para a efetiva correção das irregularidades identificadas na presente auditoria e, especialmente, para a clara definição das funções, competências e responsabilidades das instituições nas estruturas e nos arranjos institucionais previstos no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, em sintonia com o art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, além de promover a efetiva integração com os entes políticos subnacionais e com as entidades da sociedade civil em favor da melhor definição da política pública de controle sobre o desmatamento ilegal, nos termos do art. 4º, IV e VII do Decreto n.º 9.203, de 2017.

II – Dos Fatores Externos à Fiscalização Ambiental.

17. No curso da fiscalização, a equipe de auditoria identificou, também, a subsistência de variáveis externas e internas ao ambiente institucional do Ibama ante a capacidade de influenciarem o poder de fiscalização da aludida entidade contra o ilegal desmatamento na Amazônia Legal.

18. Ao discorrer, assim, sobre a primeira variável externa, a equipe de auditoria assinalou que as mensagens então enviadas junto à mídia pelo Executivo federal e pelo dirigente máximo do MMA não estariam alinhadas com as diretrizes da política do combate ao desmatamento, tendendo, na prática, a contribuir para a eventual deslegitimação do trabalho exercido pelos fiscais do Ibama e para o eventual incremento da violência contra os respectivos servidores, além da propensão à prática de atos no desmatamento ilegal.

19. Não por acaso, a pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto aos fiscais do Ibama evidenciaria o impacto negativo dessas mensagens então enviadas por algumas autoridades do Executivo federal, tendo 87,3% afirmado, entre os 333 fiscais participantes da pesquisa, que o poder dissuasor das sanções restaria prejudicado a partir desses contraditórios discursos pelas autoridades públicas.

20. A unidade técnica anotou, nesse sentido, a existência de estudo realizado pelo Instituto Socioambiental sobre a correlação entre o significativo aumento de infrações ambientais nos meses subsequentes às visitas dos chefes do Executivo federal e estadual, além do dirigente máximo do MMA, nas localidades afetadas pela promoção dos atos públicos contrários à atuação fiscalizadora do Ibama.

21. Em face, pois, do contraditório conteúdo desses discursos, o Ministério Público Federal teria expedido por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 4/9/2019, a Recomendação n.º 4/2019 no sentido de o MMA abster-se de praticar os atos e de dar as declarações públicas tendentes a desincentivar o cumprimento das leis de proteção ao meio ambiente e a deslegitimar o trabalho de fiscalização exercido pelo Ibama e o ICMBio.

22. Por esse prisma, restaria adequada a proposta da unidade técnica para o envio de recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao MMA sobre a necessidade de as eventuais mensagens enviadas pelas autoridades públicas sobre o exercício da fiscalização pelas instituições competentes estarem efetivamente alinhadas com a política de controle ao desmatamento.

23. Ao discorrer, de toda sorte, sobre a segunda variável externa à fiscalização do Ibama, a unidade técnica assinalou que não subsistiria a plena previsão legal para a autorização, no âmbito da GLO, do emprego das Forças Armadas na repreensão de infrações ambientais, já que o emprego dos militares deveria ficar restrito às ações sob a competência dos órgãos policiais especificados no art. 144 da Constituição de 1988 em consonância com o art. 142, § 1º, da CF88 e com o art. 15, § 2º, da LC n.º 97, de 1999.

24. Ocorre, todavia, que o desmatamento ilegal poderia figurar como crime ambiental com a pena de reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa, nos termos do art. 50-A da Lei n.º 9.605, de 1998, competindo a sua apuração aos aludidos órgãos policiais, nos termos do art. 144, §§ 1º e 4º, da CF88, até porque o aludido crime ambiental tenderia a historicamente estar associado a outros ilícitos penais combatidos pelas forças de segurança pública.

25. Por conseguinte, subsistiria, sim, a eventual plausibilidade no emprego das Forças Armadas no âmbito da GLO sobre a área ambiental em face de estar correlacionado com o eventual combate a crimes ambientais praticados contra o patrimônio ambiental, devendo esse emprego estar sopesado pelo eventual esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da CF88 e não estar direcionada apenas sobre as infrações administrativas ambientais sob a competência das instituições ambientais.

26. Bem se vê, nesse ponto, que a expressa referência ao combate contra os crimes ambientais teria sido feita pelo recente Decreto n.º 10.341, de 2020, quando autorizou o emprego das Forças Armadas nas unidades da federação integrantes da Amazônia Legal, ao estabelecer os objetivos para o emprego dos militares na GLO junto à área ambiental sob as seguintes premissas: “*I - ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal; e II - o combate a focos de incêndio.*” (grifou-se).

27. De todo modo, subsistiria a possibilidade de inadequada sobreposição entre as competências dos órgãos policiais, com o adicional emprego das FFAA na respectiva GLO, e o efetivo exercício do poder de polícia ambiental pelo Ibama e ICMBio, entre outras instituições correlatas, restando evidenciada, então, a necessidade de o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, estabelecer as funções de cada instituição no âmbito da política de prevenção e combate ao desmatamento.

28. Por esse prisma, o TCU deve promover o envio de recomendação para, em conjunto, entre outras instituições, com o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República, o MMA formular e executar o respectivo plano de ação em prol da efetiva adoção das necessárias medidas para a plena definição das específicas competências no âmbito do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, sem prejuízo de, em consonância com a legislação aplicável, as competentes instituições fixarem as funções, responsabilidades e competências das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem em

prol da prevenção e do combate ao desmatamento ilegal, nos termos, por exemplo, do art. 4º, IV, VII e X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, estando presentes os requisitos legais para a autorização dessa GLO na área ambiental.

III – Dos Fatores Internos à Fiscalização Ambiental.

29. A unidade técnica teria evidenciado, nesse aspecto, os fatores inerentes ao ambiente interno do Ibama tendentes a influenciar o poder de fiscalização contra o desmatamento sob as seguintes premissas: (i) redução do número de fiscais ao longo dos anos; (ii) ausência da necessária estratégia de comunicação social destinada ao combate do desmatamento ilegal; (iii) deficiências no processo de nomeação para os cargos estratégicos na fiscalização; e (iv) fragilidade na definição do porte de arma de fogo pelos agentes ambientais federais.

30. Eis que, no curso da fiscalização, a unidade técnica identificou o risco de prejuízo ao poder de fiscalização do Ibama em face da significativa redução do número de servidores nos últimos anos e, especial, dos servidores optantes pelo exercício da relevante função de fiscal ambiental, apesar das frustradas tentativas do Ibama no sentido de buscar a realização de novos concursos em prol do preenchimento dos 2.311 cargos atualmente vagos.

31. A despeito, todavia, da autorização dada pelo Ministério da Economia para a realização do concurso público em favor do provimento de cargos no Ibama e no ICMBio, tendo isso sido anunciado pelo então dirigente do MMA na coletiva à imprensa realizada em 23/6/2021, o TCU deve, sim, promover o envio da recomendação formulada pela unidade técnica para que, em conjunto com o CNAL e o Ministério da Economia, o MMA adote as medidas cabíveis para assegurar o restabelecimento da adequada estrutura de cargos em fiscais ambientais.

32. Ao discorrer, por outro lado, sobre a ausência da estratégia de comunicação social pelo Ibama, a unidade técnica assinalou a necessidade de implementá-la com vistas à dissuasão da prática dos ilícitos ambientais no âmbito da prevenção e do combate ao desmatamento ilegal, até porque figuraria como diretriz geral para a governança na fiscalização ambiental, nos termos do art. 7º, XVIII, da Portaria n.º 24, de 2016, do art. 4º, XI, do Decreto n.º 9.203, de 2017.

33. Por essa linha, o TCU deve promover o envio de determinação para, conjuntamente, o MMA e o Ibama apresentarem o correspondente plano de ação em prol da adoção das necessárias medidas para a efetiva implementação de estratégia de comunicação social em prol do incremento na percepção da sociedade sobre a atuação da fiscalização contra o desmatamento ilegal e sobre a dissuasão dos ilícitos ambientais, já que essas medidas tendem a contribuir para a efetiva melhoria do ambiente operacional de fiscalização pelas respectivas instituições.

34. Ao discorrer, por seu turno, sobre o processo de escolha e nomeação para os cargos em comissão e as funções comissionadas no Ibama, a unidade técnica teria anotado que a análise sobre o efetivo cumprimento dos critérios estabelecidos pelo Decreto n.º 9.727, de 2019, deve ser melhor conduzida no bojo da representação autuada sob o TC 035.318/2020-1, não tendo promovido a profunda análise, assim, sobre esse achado no seio do presente processo.

35. Contudo, a partir de dados disponibilizados pelo Ministério Público Federal, a unidade técnica teria destacado o aumento no número de registros de vacâncias em cargos estratégicos nas superintendências regionais junto às unidades federativas integrantes da Amazônia Legal em relação aos exercícios anteriores, tendo evidenciado que, em 2019 e 2020, o tempo médio de vacância nessas superintendências seria superior a 7 (sete) meses.

36. Por esse ângulo, estaria adequada a proposta da unidade técnica para o envio de determinação no sentido de o Ibama e o MMA elaborarem o devido plano de ação com vistas à adoção das necessárias medidas para evitar a subsistência de vacâncias prolongadas nas funções estratégicas de fiscalização no combate ao desmatamento ilegal e, especial, dos superintendentes regionais do Ibama junto às unidades federativas integrantes da Amazônia Legal.

37. Ao avaliar, por outro ângulo, a garantia do porte de arma de fogo pelos agentes ambientais, a unidade técnica anotou que essa medida estaria fragilizada pela revogação da Lei n.º 4.771 (Código Florestal), de 1965, e do Decreto-Lei n.º 221, de 1967, dispondo sobre a proteção e os estímulos à pesca, pois as subsequentes leis revogadoras não teriam expressamente estabelecido o porte de armas de fogo em prol dos fiscais ambientais, não subsistindo, tampouco, essa expressa previsão na Lei n.º 10.826 (Estatuto do Desarmamento), de 2003.

38. Bem se vê, por outro lado, que subsistiria a aludida prerrogativa para o porte de armas em prol de todos os agentes públicos responsáveis pela fiscalização da caça, pois estariam equiparados aos agentes de segurança pública, nos termos do art. 26 da Lei n.º 5.197, de 1967, dispondo sobre a proteção da fauna.

39. Estariam em tramitação, de todo modo, alguns projetos de lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em sentido contrário e favorável ao porte de armas pelos fiscais no exercício do poder de fiscalização ambiental, tendo a unidade técnica identificado que o projeto em estágio mais avançado figuraria sob o PL n.º 3.772, de 2012, estando pronto para a eventual inclusão em pauta no Plenário da Câmara dos Deputados com a subjacente previsão do porte de arma em prol dos agentes das instituições integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

40. Diante, pois, dos aludidos projetos de lei, restaria adequada a proposta da unidade técnica para o envio de recomendação no sentido de, em conjunto com a AGU, o MMA e o Ibama avaliarem a necessidade de adoção das eventuais medidas judiciais com vistas a garantir o porte de armas de fogo em prol dos fiscais ambientais no exercício do poder de polícia ambiental diante do iminente risco no exercício da respectiva atividade em áreas assoladas, por exemplo, pela ilegal exploração por garimpeiros e madeireiros armados.

IV – Das Considerações Finais.

41. A partir, então, da inegável relevância desta auditoria operacional, o TCU deve enaltecer a percuciente iniciativa do emérito Ministro-Presidente José Mucio Monteiro, ao buscar a aprovação para o início do correspondente trabalho de fiscalização pelo Plenário do TCU, com o adicional agradecimento ao Assessor Bruno Sá de Abreu pelo eficiente trabalho técnico conduzido no Gabinete do Ministro-Relator, e, também, enaltecer o valoroso trabalho de auditoria empreendido pelos Auditores Federais Rafael Lopes Torres (coordenador), Elisângela Papst e Luciano Aires Teixeira sob a dedicada supervisão do Diretor Carlos Eduardo Lustosa da Costa e sob a prestimosa liderança do Secretário Hugo Chudyson Araújo Freire.

42. Importante assinalar, enfim, que boa parte das medidas aqui anunciadas já teria sido submetida à prévia avaliação das instituições envolvidas por meio do procedimento de construção participativa, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020.

43. Em face, portanto, de todos os elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, o TCU deve prolatar as correspondentes determinações e recomendações, sem prejuízo de, entre outras providências, autorizar o monitoramento desta deliberação em busca do efetivo cumprimento de todas essas medidas tecnicamente relevantes.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de julho de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator