



RELATÓRIO ESTRATÉGICO 05

---

# COMO COMBATER A IMPUNIDADE NOS CRIMES AMBIENTAIS NA AMAZÔNIA? OS DESAFIOS E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO BRASIL

---

Arthur Vieira

Março 2022



# Índice

<b>0. Sumário Executivo .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introdução.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Impunidade e desafios na prevenção e combate a crimes ambientais na Amazônia.....</b>	<b>7</b>
2.1. A impunidade e a legislação ambiental brasileira .....	7
2.2. Dificuldades de capacidade para aplicação ( <i>enforcement</i> ) da lei .....	8
2.3. Desafios da impunidade no sistema brasileiro de justiça.....	11
<b>3. Impunidade e desafios na prevenção e no combate a crimes ambientais na Amazônia .....</b>	<b>13</b>
3.1. Discursos e medidas de incentivo à impunidade.....	13
3.2. Transparência de dados sobre crimes ambientais .....	15
<b>4. Conclusão e Recomendações .....</b>	<b>17</b>
<b>Sobre a CIPÓ .....</b>	<b>21</b>
<b>Conheça o autor:.....</b>	<b>21</b>

## 0. Sumário Executivo

A Amazônia brasileira passa por um período de forte expansão de crimes ambientais, sobretudo o desmatamento ilegal e a extração ilegal de madeira e de ouro, ao mesmo tempo que a punição de infratores -- historicamente infrequente em tais crimes -- se torna ainda mais rara. Gargalos estruturais de capacidade institucional de agências ambientais e do sistema acusatório e de justiça, somados à pouca transparência de dados sobre ilícitos ambientais e ao enfraquecimento das políticas de prevenção e combate a crimes ambientais promovidas pelo atual governo federal, contribuem para que autores de tais crimes se beneficiem de um elevado nível de impunidade. Mesmo causando graves danos ambientais e obtendo grandes lucros, infratores frequentemente seguem praticando ilegalidades sem enfrentar responsabilização administrativa ou judicial. Por isso, o combate à impunidade nos crimes ambientais deve fazer parte de uma abordagem mais ampla que prioriza a prevenção de tais atividades.

O presente Relatório Estratégico busca destacar os principais desafios relacionados ao enfrentamento aos crimes ambientais no Brasil, com foco no papel do Estado na fiscalização, investigação e punição de infrações ambientais de acordo com a legislação ambiental do país. A análise também aborda a importância da transparência de dados no auxílio à redução da impunidade de crimes ambientais. Com base na análise, recomenda-se que a sociedade civil brasileira e demais partes interessadas:

- Chamem atenção e advoguem pela votação e aprovação do projeto de lei nº 5.373/2019, que altera a Lei de Crimes Ambientais de forma a aumentar as sanções penais cabíveis, criar agravante e prever hipóteses de perdimento e destruição de instrumentos utilizados em infrações ambientais;
- Pressionem pelo aumento orçamentário do Ministério do Meio Ambiente e dos órgãos e programas da pasta voltados à fiscalização ambiental, além da realização de concursos públicos e empossamento de servidores e agentes de fiscalização para o Ibama e o ICMBio;
- Demandem que o Ibama torne prática mais frequente e sistemática a emissão de autos de infração remotamente a partir do cruzamento de dados de satélite de alertas de desmatamento com dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR);
- Advoguem pela criação, pelo MPF e Poder Judiciário, de critérios mais claros e sistemáticos para priorizar a investigação e julgamento de processos de crimes ambientais de maior dano ambiental, evitando assim a prescrição dos mesmos;
- Demandem que o Ministério do Meio Ambiente e os governos estaduais na região da Amazônia Legal fortaleçam a transparência de dados ambientais e de crimes ambientais, inclusive por meio do cumprimento da Lei de Acesso à Informação e das diretrizes de transparência da Controladoria Geral da União (CGU), além de tornar público e aberto os dados das Guias de Trânsito Animal (GTAs) para o acompanhamento da cadeia produtiva de pecuária;
- Pressionem e auxiliem Ministérios Públicos, Tribunais de Justiça estaduais e federais e o Poder Judiciário como um todo, a disponibilizar dados detalhados e atualizados sobre o andamento de processos judiciais relacionados a crimes ambientais, incluindo a taxa de congestionamento e tempo médio para sentença;
- Advoguem pela abolição da etapa de audiência de conciliação ambiental do rito sancionador do Ibama como condição obrigatória para o início dos processos administrativos de crimes ambientais;
- Pressionem pela revogação do Decreto nº 10.966/2022, que cria incentivos para o garimpo de recursos minerais na Amazônia, além de estabelecer estratégias de advocacy para barrar a aprovação dos projetos de lei que incentivam a grilagem (nº 2.633/2020), a flexibilização do licenciamento ambiental (nº 2.159/2021) e a mineração em terras indígenas (nº 191/2020).

## 1. Introdução\*

O desmatamento da Amazônia e a degradação florestal relacionada a crimes ambientais passam por uma expansão alarmante. Em 2021, a Amazônia Legal brasileira registrou 10.362 km<sup>2</sup> de desmatamento, um aumento de 29% em relação a 2020 e o maior registro anual em 10 anos.<sup>1</sup> A região também tem apresentado sucessivos recordes de alertas de desmatamento. Em outubro de 2021, o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter) registrou uma área de 877 km<sup>2</sup> sob alerta de desmatamento, uma alta de 5% em relação a 2020 e recorde para o mês na série histórica, que se iniciou em 2015.<sup>2</sup> Segundo dados acumulados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), 17% do bioma Amazônia já foram desmatados, sendo cerca de 41% desse total apenas nos últimos 20 anos.<sup>3</sup>

A perda de cobertura vegetal na Amazônia ocorre pela ação de diversos atores (atuando legalmente e ilegalmente), com destaque para os envolvidos com a pecuária e agricultura, assim como a extração ilegal de madeira e de minérios, tais como o ouro. Em muitos casos, essas atividades estão vinculadas. Por exemplo, a invasão de terras públicas pode ser seguida pela extração ilegal de madeira, a derrubada de árvores e queimadas provocadas pela ação humana; subsequentemente, o local pode ser destinado à formação de áreas de pasto ou plantio em grande escala. O garimpo ilegal costuma ocorrer de forma mais localizada, mas com impactos que se estendem muito além da área de extração ilegal, principalmente através da modificação e contaminação de cursos d'água.



Garimpo na região do Homoxi na Terra Indígena Yanomami. Foto: Bruno Kelly/Amazônia Real

\* O autor gostaria de agradecer à Adriana Erthal Abdenur, Gabrielle Alves e Maiara Folly (Plataforma CIPÓ) pelos comentários e revisão deste relatório.

1 CNN Brasil. 2022. Desmatamento na Amazônia em 2021 é o maior dos últimos 10 anos. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/desmatamento-na-amazonia-em-2021-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>

2 G1. 2021. Alertas de desmatamento na Amazônia batem recorde em outubro, aponta Inpe. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/amazonia/noticia/2021/11/12/alertas-de-desmatamento-na-amazonia-batem-recorde-em-outubro-aponta-inpe.ghtml>

3 INPE. Perguntas frequentes. Disponível em: <http://www.inpe.br/faq/index.php?pai=6>

A exportação de ouro oriundo da Amazônia Legal atingiu US\$ 1,2 bilhão em 2020<sup>4</sup>, um aumento de mais de 500% desde 2010.<sup>5</sup> Estima-se que, entre 2019 e 2020, pelo menos 48,9 toneladas do ouro extraído no Brasil apresentaram indícios de irregularidades (ilegais ou potencialmente ilegais).<sup>6</sup>

Em 2020, cerca de 709.694 km<sup>2</sup> de floresta na Amazônia legal já haviam sido convertidos em pastagem, segundo dados do MapBiomas.<sup>7</sup> Já a exploração madeireira afetou diretamente 464 mil hectares de floresta na Amazônia entre agosto de 2019 e julho de 2020. Embora a falta de transparência e acesso a dados sobre autorizações de manejo florestal dificulte estimar precisamente o volume de madeira extraída ilegalmente na maioria dos estados da região, pelo menos 11% do total da área explorada ocorreu em áreas protegidas (tais como as Unidades de Conservação - UCs) e Terras Indígenas (TIs), segundo dados da Rede Simex.<sup>8</sup> No mesmo período no Mato Grosso, estado onde ocorre mais de 50% da exploração madeireira na Amazônia, 38% da área explorada não tinha autorização para manejo florestal.<sup>9</sup>

Ainda que parte da produção seja destinada ao mercado doméstico, o aumento do desmatamento ilegal na Amazônia tem forte correlação com a crescente demanda global por commodities que são produzidas ou extraídas em áreas de floresta desmatada, como a carne bovina, a soja, minerais e metais preciosos. No entanto, também contribuem para o desmatamento ilegal as lacunas existentes nas capacidades dos órgãos de fiscalização, acusação e justiça em combater os crimes ambientais. Ao mesmo tempo que o país registra

taxas recordes de desmatamento, dados do Observatório do Clima e do MapBiomas indicam que, entre 2020 e 2021, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) lavrou o menor número de autos de infração em 17 anos.<sup>10</sup> O número de embargos de propriedade,<sup>11</sup> um dos instrumentos mais eficazes no combate ao desmatamento (já que as áreas embargadas ficam impossibilitadas de obter crédito rural) também foi drasticamente reduzido, caindo 70% em 2021 em relação a 2018.<sup>12</sup>

Parte das dificuldades associadas à garantia de um combate e prevenção eficazes de crimes ambientais na Amazônia resultam de problemas estruturais antigos, inclusive em termos de capacidade institucional. Por exemplo, na área de fiscalização, na última década (2010-2020) o Ibama contou com um efetivo médio anual de apenas 972 agentes ambientais federais (AAFs) para atuar na fiscalização ambiental de todo o território nacional.<sup>13</sup> No Ministério Público Federal (MPF), organismo responsável por oferecer denúncias de crimes ambientais ocorridas em áreas de jurisdição da União, como UCs federais e TIs, e acompanhar a ação de outros órgãos estatais, as lacunas estruturais são igualmente significativas. Enquanto o MPF possuía 133 escritórios ambientais na região Sudeste em 2020, a Amazônia Legal, região com mais de 54 mil ações sobre questões ambientais em andamento, sediava um total de apenas 56 escritórios.<sup>14 15</sup>

Apesar dos gargalos históricos, a capacidade institucional do Estado brasileiro de prevenir e combater crimes ambientais tem sido

4 Valores em US\$ FOB.

5 Amazônia 2030. 2021. Fatos da Amazônia 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-20211.pdf>

6 Manzolli, B., Rajão, R., Bragança, A. C., Oliveira, P. T., Alcântara, G. K., Nunes, F., & Soares Filho, B. 2021. Legalidade da Produção de Ouro no Brasil. Belo Horizonte: IGC/UFMG. pp 10, 13. Disponível em [http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Manzolli\\_Rajao\\_21\\_legalidade%20cadeia%20do%20Ouro.pdf](http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Manzolli_Rajao_21_legalidade%20cadeia%20do%20Ouro.pdf)

7 Amazônia 2030. 2021. Fatos da Amazônia 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-20211.pdf>

8 Imazon. 2021. Falta de acesso aos dados dos estados impede checagem total da legalidade, que só é possível em Mato Grosso e no Pará. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/exploracao-madeireira-na-amazonia-chegou-a-464-mil-hectares-em-12-meses-aponta-levantamento-inedito/>

9 O Eco. 2021. Exploração ilegal de madeira aumenta no Mato Grosso e chega a 88,3 mil hectares em 2020. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/exploracao-ilegal-de-madeira-aumenta-no-mato-grosso-e-chega-a-883-mil-hectares-em-2020/>

10 G1. 2021. Maior taxa de desmatamento na Amazônia em 15 anos coincide com menor número de autuações do Ibama. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2021/11/19/maior-taxa-de-desmatamento-na-amazonia-em-15-anos-coincide-com-menor-numero-de-autuacoes-do-ibama-entenda.ghtml>

11 O embargo de propriedade é um impedimento, temporário ou definitivo, na utilização de determinada área dentro do imóvel rural, a fim de evitar a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada.

12 Observatório do Clima. 2022. A Conta Chegou: O Terceiro Ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/A-conta-chegou-HD.pdf>

13 *Ibid.*

14 G1. 2020. Judiciário tem mais de 283 mil ações sobre questões ambientais, aponta CNJ. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/24/judiciario-tem-mais-de-283-mil-acoes-sobre-questoes-ambientais-diz-cnj.ghtml>

15 Plataforma CIPÓ. 2021. Para além da 'Terra Arrasada': Caminhos para prevenir e enfrentar os crimes ambientais no Brasil. Disponível em: <https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/05/20210510-Relatorio-Estrategico-Plataforma-CIPO.pdf>

drasticamente enfraquecida desde o início do governo de Jair Bolsonaro (2019 - presente), em função da redução de recursos humanos e orçamentários alocados à área ambiental; do enfraquecimento da autonomia das instituições técnicas de preservação ambiental; da diminuição da transparência nas políticas ambientais; e da alteração e proposição de reformas legislativas que flexibilizam normas regulatórias de preservação ambiental. Esses ataques, somados às lacunas históricas da política ambiental brasileira, fazem com que os infratores de crimes ambientais se beneficiem de um elevado nível de impunidade.<sup>16</sup>

Dados do Poder Judiciário e de processos administrativos em órgãos de fiscalização federais confirmam que, de fato, a grande maioria dos crimes ambientais permanece sem punição no Brasil. Mesmo quando os autores são identificados, a responsabilização raramente acontece, e as multas impostas muitas vezes não são pagas. De 1995 a 2020, apenas 1,4% das multas aplicadas pelo Ibama foram pagas pelos infratores.<sup>17</sup> Entre 2019 e 2020, apenas um em cada cem alertas de desmatamento da Amazônia registrados pelo MapBiomas resultou em algum tipo de sanção por parte do Ibama (1,3% dos 115.688 alertas emitidos).<sup>18</sup> Como os alertas são de sistemas oficiais do INPE e desde 2017 o Ibama conta com procedimento para emissão de autos de infração remotamente a partir do cruzamento de dados de imagens de satélite com dados do Cadastro Ambiental Rural,<sup>19</sup> a não aplicação de multas e embargos sugere uma falta de vontade política para aplicação da legislação ambiental brasileira.

Também durante os dois primeiros anos do governo Bolsonaro (2018-2020), o número de multas pagas na Amazônia caiu 93% em comparação com a média dos quatro anos anteriores,<sup>20</sup> em grande parte devido à criação de uma nova etapa processual de audiências de conciliação que suspende a eventual cobrança da multa até que esta etapa burocrática adicional seja concluída. Segundo dados do Tribunal de Contas da União, apenas 1,7% das multas aplicadas pelo Ibama passaram por audiências de conciliação nos últimos dois anos, impossibilitando a cobrança de todas as demais.

Diante deste contexto, quais os principais desafios enfrentados pelos atores envolvidos na investigação, denúncia e responsabilização de infratores de crimes ambientais no Brasil? Quais os caminhos para combater a impunidade em torno de tais crimes? Com base na análise das principais causas, capacidades e obstáculos, este Relatório Estratégico oferece recomendações a diferentes partes interessadas sobre como enfrentar as barreiras estruturais e operacionais relacionados a crimes ambientais no Brasil (com destaque para a Amazônia), a fim de contribuir para a redução da impunidade associada a esses crimes. O Relatório Estratégico está estruturado em três partes. A primeira se debruça sobre os desafios no combate aos crimes ambientais, inclusive no sistema de justiça. Em seguida, a segunda parte analisa o impacto de discursos de incentivo à impunidade e a importância da transparência de dados relevantes ao enfrentamento a estes crimes. A terceira e última parte oferece recomendações para reduzir a impunidade em torno dos crimes ambientais.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> De Olhos nos Ruralistas. 2020. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/02/11/apenas-1-das-multas-por-desmatamento-nos-ultimos-25-anos-foram-pagas/>

<sup>18</sup> ClimaInfo. 2022. Ibama ignora 99% dos alertas de desmatamento. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2022/02/11/ibama-ignora-99-dos-alertas-de-desmatamento/>

<sup>19</sup> Estadão. 2022. Ibama age em apenas 1% dos alertas de desmatamento, diz estudo. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ibama-age-em-apenas-1-dos-alertas-de-desmatamento-diz-estudo,70003974671>

<sup>20</sup> Uol. 2021. Multas ambientais por crimes na Amazônia caem 93% durante governo de Jair Bolsonaro. Disponível em: [https://cultura.uol.com.br/noticias/31475\\_multas-ambientais-por-crimes-na-amazonia-caem-93-durante-governo-de-jair-bolsonaro.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/31475_multas-ambientais-por-crimes-na-amazonia-caem-93-durante-governo-de-jair-bolsonaro.html)

## 2. Impunidade e desafios na prevenção e combate a crimes ambientais na Amazônia

### 2.1. A impunidade e a legislação ambiental brasileira

A comissão da Organização das Nações Unidas para os Direitos Humanos define a impunidade como a impossibilidade, de jure ou de facto, de se responsabilizar infratores, de forma criminal, civil, administrativa ou disciplinar, uma vez que esses não são sujeitos a nenhuma investigação que possa levá-los a serem acusados, presos, julgados, e, se condenados, sentenciados a penas apropriadas e a fazer reparações a suas vítimas.<sup>21</sup> No caso dos crimes ambientais, falhas na aplicação das leis ambientais vigentes impedem que a sociedade possa obter justiça e compensação pelos danos ambientais provocados. Ao mesmo tempo, a impunidade enfraquece a prevenção desses ilícitos, uma vez que -- diante da possibilidade de obterem lucros elevados -- os autores passam a agir (ou continuam agindo) cientes das chances quase inexistentes de enfrentarem as consequências legais de suas ações.

No Brasil, a prevenção e o combate a crimes ambientais seguem o arcabouço normativo delineado pela legislação ambiental brasileira, que inclui a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e o Novo Código Florestal (Lei 12.651/12), entre outros.

A Lei de Crimes Ambientais (LCA), sancionada em 1998, dispõe de sanções penais e administrativas para atividades e condutas que implicam dano ao meio ambiente. O objetivo principal da lei é a reparação do dano ambiental, ao mesmo tempo que fornece as bases legais para a prevenção e repressão de infrações ambientais. Uma das inovações da LCA é a possibilidade de se considerar entidades coletivas, como empresas e organizações, como sujeitos ativos de crimes ecológicos que podem ser responsabilizados

pelos impactos ambientais negativos das suas atividades.<sup>22</sup>

Passadas mais de duas décadas desde a entrada em vigor da LCA, em certa medida é possível analisar a incidência de crimes ambientais frente às penas previstas na lei, em especial a duração, o tipo de sanção penal e a possibilidade de aplicação de institutos despenalizadores e também da prescrição dos crimes autuados, uma vez que o tempo de prescrição é proporcional às penas tipificadas para cada crime.

Como instrumento legal focado na reparação ao dano ambiental, a LCA estabelece que penas restritivas de direito, ou alternativas, têm prioridade em relação às penas privativas de liberdade. Portanto, a prisão raramente é a sentença condenatória resultante dos crimes prescritos na lei.<sup>23</sup>

A grande maioria dos crimes previstos pela LCA possui pena máxima prevista de quatro anos. Para os crimes cuja condenação máxima é de até dois anos e cuja pena mínima é menor ou igual a um ano, aplicam-se as penas alternativas como prestação de serviço comunitário, suspensão parcial ou total de atividades provocadoras de danos e prestação pecuniária.<sup>24</sup> Embora sejam importantes princípios jurídicos que ressaltam o papel da reparação do dano ambiental, **os elementos atenuantes e as penas alternativas previstas na LCA fazem com que, de modo geral, apenas os ilícitos ambientais atrelados a crimes com penas mais rígidas, como lavagem de dinheiro e de ativos, fraudes e corrupção, resultem em decisão condenatória de restrição de liberdade e prisão.**

Outro importante elemento da LCA diz respeito à possibilidade de se aplicar institutos despenalizadores, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, no caso de crimes ambientais de menor potencial ofensivo

21 United Nations Commission On Human Rights. 2005. Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity. Disponível em: <http://derechos.org/nizkor/impu/principles.html>

22 Drummond, José, and Ana Flávia Barros-Platiau. 2006. "Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934-2002: A Critical Overview." *Law & Policy* 28 (1): 83-108. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2005.00218.x>

23 Plataforma CIPÓ. 2021. Para além da 'Terra Arrasada': Caminhos para prevenir e enfrentar os crimes ambientais no Brasil. Disponível em: <https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/05/20210510-Relatorio-Estrategico-Plataforma-CIPO.pdf>

24 Imazon. 2013. A Impunidade de crimes ambientais em áreas protegidas federais na Amazônia. Disponível em: <https://imazon.org.br/a-impunidade-de-crimes-ambientais-em-areas-protegidas-federais-na-amazonia/>

e desde que o dano ambiental tenha sido previamente recomposto.<sup>25</sup> A transação penal ocorre quando o réu entra em acordo com o Ministério Público para cumprir pena antecipada de multa ou restrição de direitos, e a suspensão condicional do processo pode ser aplicada pelo juiz por dois a quatro anos desde que o réu repare o dano e cumpra pena alternativa para crimes com pena mínima de até um ano.<sup>26</sup> A suspensão condicional exige a comprovação de reparação do dano para que o réu não seja mais processado. Em ambos os casos, um estudo do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) sobre processos de crimes ambientais em áreas protegidas federais demonstrou que o número de acordos de suspensão condicional e transação penal que resultam em compensação ambiental é mínimo.<sup>27</sup> Muitas vezes, os recursos das penas restritivas de direitos, como a prestação pecuniária, são destinados a organizações ou despesas governamentais que não possuem correlação com o dano ambiental causado pela infração.<sup>28</sup>

Como a pena prevista para a maioria dos crimes previstos na LCA é inferior a quatro anos e os processos de crimes ambientais no judiciário podem durar alguns anos, há, ainda, a possibilidade de processos serem considerados prescritos antes do julgamento final do caso. Processos relativos a crimes ambientais cometidos em área de preservação federal demoram em média seis anos para passar por todas as fases processuais, enquanto o tempo de prescrição para a pena mínima prevista pode não passar de quatro anos, como no caso do crime de dano ambiental à Unidade de Conservação.<sup>29</sup>

Em virtude de penas consideradas relativamente brandas mesmo quando o dano ambiental é significativo, iniciativas legislativas têm discutido o aumento da penalidade para crimes ambientais tipificados na LCA. Por exemplo, o projeto de lei nº 5.373/2019,<sup>30</sup> aprovado pela Comissão de Meio Ambiente do Senado e aguardando apreciação na

Comissão de Constituição e Justiça da mesma Casa, eleva penas para uma série de crimes ambientais, entre eles, a destruição de florestas de preservação permanente (art. 38) e a causa de danos a Unidades de Conservação (art. 40). O texto também inclui como agravante o cometimento de crimes em UCs, TIs e territórios de comunidades tradicionais, como áreas remanescentes de quilombos.<sup>31</sup>

## 2.2. Dificuldades de capacidade para aplicação (enforcement) da lei

Apesar dos desafios citados acima, o arcabouço normativo ambiental do Brasil é considerado por muitos analistas como robusto,<sup>32</sup> com destaque para a tipificação criminal da maioria dos crimes ambientais, a possibilidade de responsabilização de pessoas físicas e jurídicas, e a previsão de mecanismos de reparação do dano ambiental. Há, no entanto, importantes limitações na capacidade dos órgãos de Estado, desde o monitoramento e fiscalização, passando pela denúncia e condenação, de agir de forma célere e eficaz contra infrações ambientais. Tais limitações estão relacionadas a uma série de fatores, incluindo a escassez de recursos humanos e a alta rotatividade de agentes de aplicação da lei em regiões com alta incidência de crimes ambientais, como a Amazônica. Pesam também as políticas de desmonte das instituições de proteção ao meio ambiente promovidas pelo governo atual de Jair Bolsonaro.

A apuração de crimes ambientais cometidos em áreas de preservação ambiental federal, por exemplo, requer diligências de órgãos de fiscalização ambiental federais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), para a lavração dos autos de infração e a adoção de medidas administrativas fiscalizatórias, como

25 Plataforma CIPÓ. 2021. Para além da 'Terra Arrasada': Caminhos para prevenir e enfrentar os crimes ambientais no Brasil. Disponível em: <https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/05/20210510-Relatorio-Estrategico-Plataforma-CIPO.pdf>

26 Imazon. 2013. A Impunidade de crimes ambientais em áreas protegidas federais na Amazônia. Disponível em: <https://imazon.org.br/a-impunidade-de-crimes-ambientais-em-areas-protegidas-federais-na-amazonia/>

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

30 Senado Federal. 2019. Projeto de Nº 5.373/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139154>

31 Senado Notícias. 2019. Aprovada elevação das penas para crimes ambientais. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/04/aprovada-elevacao-das-penas-para-crimes-ambientais>

32 Drummond, José, and ANA Flávia Barros-Platiau. 2006. "Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934-2002: A Critical Overview." *Law & Policy* 28 (1): 83-108. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2005.00218.x>

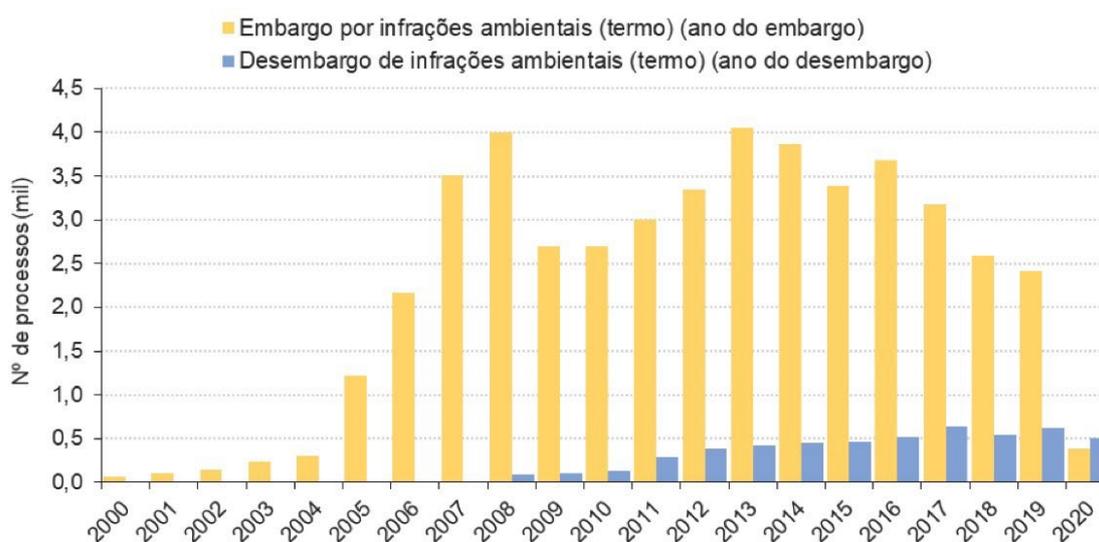
apreensões de maquinários usados em infrações ambientais.<sup>33</sup> No entanto, o limitado quadro de profissionais impõe uma série de dificuldades para a coibição de infrações ambientais.

**Em 2021 o Ibama contou com apenas 458 analistas ambientais na Diretoria de Proteção Ambiental, número que corresponde a apenas 26,6% do efetivo necessário para ações de fiscalização.<sup>34</sup> No mesmo período, o Ibama tinha à disposição para ir a campo em todo o território nacional somente cerca de 200 agentes de fiscalização.<sup>35</sup>**

A falta de capacidade para aplicação (*enforcement*) das leis ambientais por órgãos federais também passa pelo pequeno orçamento destinado aos órgãos de fiscalização nos últimos anos. Em 2021, o governo federal propôs, através da Lei Orçamentária

Anual, R\$1,72 bilhão para todas as despesas do Ministério do Meio Ambiente -- o menor valor orçamentário desde 2000.<sup>36</sup> Mesmo com a posterior emissão naquele mesmo ano de crédito extra pelo Congresso Nacional para o Ministério do Meio Ambiente no valor de R\$ 270 milhões,<sup>37</sup> em 31 de dezembro de 2021 o Ibama havia executado apenas 41% da verba alocada para fiscalização ambiental.<sup>38</sup>

O aumento acelerado do desmatamento da Amazônia nos últimos cinco anos e as dificuldades para se aplicar a legislação ambiental brasileira de maneira eficaz também precisam ser analisados à luz da condução de políticas ambientais pelo governo federal desde 2019. Apesar das taxas recordes de desmatamento, em 2019 e 2020 os órgãos de fiscalização federal lavraram em média 2610 autos de infração, uma redução de 43,5 % em



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

\*Figura extraída integralmente do relatório Rajão, R., Schmitt, J., Nunes, F., Soares-Filho, B. 2021. "Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal." Disponível em: [https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_final.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf)

33 Controladoria Geral da União. 2017. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 69: Ações relativas à Fiscalização Ambiental sob responsabilidade do Ibama. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9752.pdf>

34 O Globo. 2021. "Ibama tem apenas 26% dos analistas necessários para fiscalização de biomas". Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/ibama-tem-apenas-26-dos-analistas-necessarios-para-fiscalizacao-de-biomas-25108053>

35 Araújo, Suely. 2022. "Como prevenir e combater a impunidade em relação aos crimes ambientais?" Disponível em: <https://youtu.be/QliuGhbtoXw>

36 Observatório do Clima. 2021. Orçamento do Meio Ambiente é o menor em 21 anos. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/orcamento-meio-ambiente-e-o-menor-em-21-anos/#:~:text=An%C3%A1lise%20hist%C3%B3rica%20de%20todo%20o,os%20menores%20em%20duas%20d%C3%A9cadas.>

37 Agência Senado. 2021. Congresso pode votar R\$ 21,4 bilhões em créditos ao Orçamento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/24/congresso-pode-votar-r-21-4-bilhoes-em-creditos-ao-orcamento>

38 Observatório do Clima. 2022. A Conta Chegou: O Terceiro Ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/A-conta-chegou-HD.pdf>

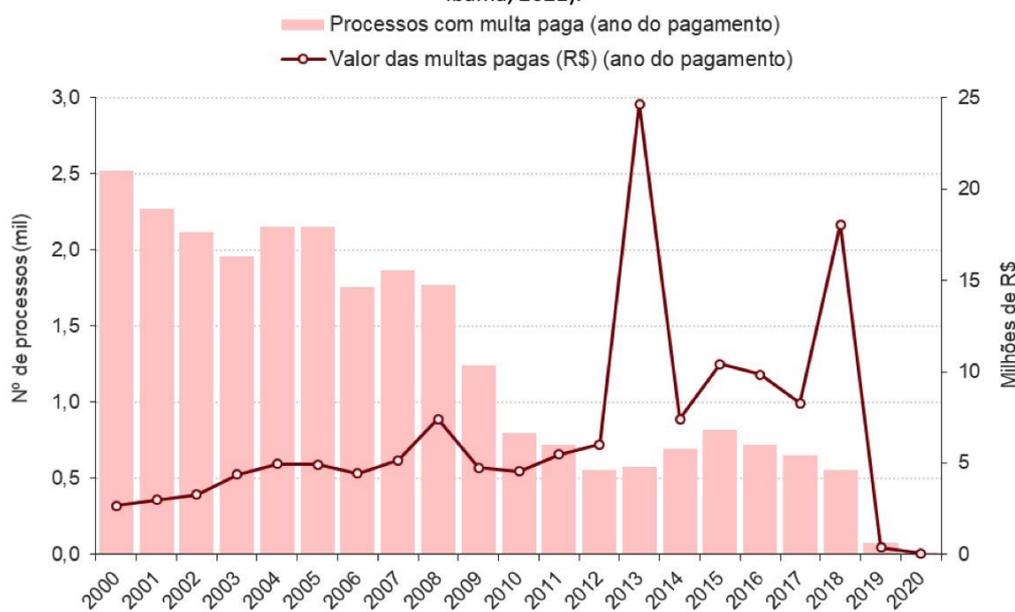
comparação com o período de 2012 a 2018, quando foram lavrados em média 4620 autos de infração.<sup>39</sup> No mesmo período, houve também uma grande redução na quantidade de embargos ambientais emitidos pelos órgãos de fiscalização, de 2.589 em 2018 para 385 em 2020.<sup>40</sup>

Além do enfraquecimento drástico do mecanismo de embargo, conforme mencionado na seção introdutória deste Relatório Estratégico, a introdução

de uma etapa burocrática adicional (audiências de conciliação com efeito suspensivo) contribuiu para que a cobrança de multas ambientais tenha sido praticamente congelada nos últimos anos.

Segundo relatório do Ibama produzido em novembro de 2021, mais de 5000 autos de infração lavrados em 2020, aproximadamente 50% do total lavrado naquele ano, corriam risco de prescrição por falta de movimentação processual.<sup>41</sup>

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



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

\*Figura extraída integralmente do relatório Rajão, R., Schmitt, J., Nunes, F., Soares-Filho, B. 2021. "Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal." Disponível em: [https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_final.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf)

O enfraquecimento de estratégias consolidadas de fiscalização ambiental pelo governo federal também inclui a adoção de medidas com pouco impacto para o combate a crimes ambientais, como as operações protagonizadas pelas Forças Armadas em questões ambientais na Amazônia. Desde 2019, o governo federal empregou as Forças Armadas em

três operações de garantias da lei e da ordem (GLO), operação Verde Brasil I e II e operação Samaúma, para realizar ações diretas de fiscalização em TIs, UCs e áreas particulares.<sup>42</sup> No total, foram gastos nas operações cerca de R\$550 milhões, seis vezes o valor do orçamento para fiscalização ambiental do Ibama em 2020, sem alcançar melhorias na

39 Rajão, R., Schmitt, J., Nunes, F., Soares-Filho, B. 2021. Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal. Disponível em: [https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao\\_Schmitt-et-al\\_Julgamentos-IBAMA\\_final.pdf](https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf)

40 *Ibid*

41 Folha de São Paulo. 2022. Ibama aponta risco de prescrição de 5.000 infrações ambientais lavradas na gestão Bolsonaro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/ibama-aponta-risco-de-prescricao-de-5000-infracoes-ambientais-lavradas-na-gestao-bolsonaro.shtml>

42 A Operação Verde Brasil I ocorreu de agosto a setembro de 2019 com emprego das Forças Armadas em regime de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para levantamento e combate a focos de incêndio em áreas de fronteira, terras indígenas e unidades federais de conservação. A Operação Verde Brasil II ocorreu entre maio de 2020 e abril de 2021 e contou com a subordinação do Ibama e ICMBio ao Ministério da Defesa nas operações de combate ao desmatamento ilegal. Já a Operação de GLO Samaúma esteve vigente entre junho e agosto de 2021 em 26 municípios escolhidos com base na quantidade anual de alertas de desmatamento.

redução do desmatamento, principal foco de ação das operações.<sup>43</sup> Segundo dados do INPE, entre agosto de 2019 e julho de 2020, período no qual as Forças Armadas operaram na Amazônia, a área desmatada atingiu 10.851 km<sup>2</sup> de floresta -- o maior valor registrado em doze anos.

A redução na atividade fiscalizatória em momento de aumento na incidência de desmatamento, a execução apenas parcial do orçamento do Ibama para fiscalização e o emprego de políticas não eficazes para o combate a crimes ambientais sugerem que a impunidade dada a infratores trata-se de uma escolha política por parte do governo federal.

### 2.3. Desafios da impunidade no sistema brasileiro de justiça

As dificuldades de se punir e prevenir a ocorrência de infrações ambientais na Amazônia Legal também passam pelas ações do sistema de justiça brasileiro, responsáveis por julgar e estabelecer sanções eficazes para a repreensão e reparação do dano ambiental. A demora em julgar processos judiciais, o número elevado de ações de baixo impacto ambiental e a não-priorização de casos de maior dano ambiental são alguns dos fatores que comprometem a efetividade do sistema de justiça na responsabilização penal de crimes ambientais.

Tais crimes podem ser de competência da Justiça Estadual ou da Justiça Federal. Em geral, são de competência da Justiça Federal os crimes cometidos contra bens, serviços, ou interesses da União, assim como suas entidades autárquicas e empresas públicas<sup>44</sup>. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) fornecem um retrato da morosidade do sistema judiciário brasileiro em ambas as esferas de justiça. **Em 2021, o tempo médio de tramitação de processos até o conhecimento de sentença foi**

**de dois anos e cinco meses em varas estaduais de primeiro grau e de um ano e cinco meses em varas federais de primeiro grau.<sup>45</sup> Já o tempo médio de execução de sentenças foi de cinco anos e dois meses em varas estaduais e de nove anos e oito meses em varas federais de primeiro grau.<sup>46</sup>**

Por sua vez, os juizados especiais, que julgam crimes ambientais de menor potencial ofensivo, tiveram tempo médio de execução de sentença de dois anos e um mês para os juizados estaduais e de um ano para os juizados federais.<sup>47</sup>

Embora o CNJ não disponibilize informações específicas sobre o tempo médio até a sentença ou até a execução de penas relacionadas a casos de crimes ambientais, ao considerar o tempo médio de todas as classes de processos, verifica-se que o prazo prescricional dos crimes ambientais previstos na LCA é muito inferior à duração média dos processos em andamento na justiça brasileira. Por exemplo, causar dano à Unidade de Conservação federal, crime que deve ser julgado pela justiça federal, tem prazo prescricional de quatro anos para a pena mínima (um ano) e de doze anos para a pena máxima.<sup>48</sup> Portanto, considerando que o tempo médio para execução de sentença é de nove anos e oito meses em varas federais de primeiro grau, há chances razoáveis de que sentenças próximas à pena mínima, como no caso do crime de causar danos à UC, prescrevam antes mesmo do início da execução da pena.

Um dos fatores por trás do elevado tempo médio para a execução de sentenças é a alta quantidade de processos aguardando julgamento e/ou deliberação no sistema de justiça. **Segundo dados do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, em 2020 havia 54,620 mil ações ambientais pendentes somente na região Amazônica.<sup>49</sup> Cerca de 66% desses casos pendentes dizem respeito a dano ambiental, crime contra flora e poluição ambiental. Os estados do Pará e Mato Grosso, onde o desmatamento é mais disseminado,<sup>50</sup> foram responsáveis por mais**

43 Folha de São Paulo. 2021. Militares na Amazônia custaram R\$ 550 mi e não baixaram o desmatamento. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/10/militares-na-amazonia-custaram-r-550-mi-e-nao-baixaram-desmatamento.shtml> Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Art. 109, IV.

44 Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Art. 109, IV.

45 CNJ. 2021. Relatório Justiça em Números. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*

48 Imazon. 2013. A Impunidade de crimes ambientais em áreas protegidas federais na Amazônia. Disponível em: <https://imazon.org.br/a-impunidade-de-crimes-ambientais-em-areas-protegidas-federais-na-amazonia/>

49 CNJ. Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário. Disponível em: <https://bit.ly/3wqmQkW>

50 G1. 2019. Quatro estados respondem por mais de 80% do desmatamento na Amazônia. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/18/quatro-estados-respondem-por-mais-de-80percent-do-desmatamento-na-amazonia.ghtml>

**da metade das ações.**<sup>51</sup> No mesmo ano, o sistema de justiça brasileiro como um todo recebeu 57 mil novos casos de processos de crimes ambientais, um aumento de 17,9% em relação a 2019.<sup>52</sup>

No entanto, a quantidade de processos ambientais não necessariamente reduz a impunidade de crimes ambientais. Isso porque grande parte dos casos de crimes ambientais denunciados na justiça são relacionados a crimes de baixa gravidade e com probabilidade de resolução limitada diante da dificuldade de se identificar os infratores. Ainda assim, processos pequenos geram grande volume de trabalho e dificultam que o judiciário se concentre em casos maiores e mais importantes do ponto de vista do impacto ambiental.<sup>53</sup>

**Outro desafio da impunidade de crimes ambientais na região Amazônica está relacionado às redes de ilícitos associados a crimes ambientais, como corrupção, suborno, lavagem de dinheiro e de ativos, fraudes, entre outros. Por um lado, essas redes criminosas se alimentam dos lucros extraídos por meio de crimes ambientais e, por outro, fornecem os recursos necessários à execução de ilícitos ambientais de grande porte.**

Apesar da importância desse conjunto de crimes conexos, o sistema de justiça e os órgãos de fiscalização ainda lidam com crimes ambientais de maneira excessivamente compartimentalizada.<sup>54</sup> Levantamento sobre a atuação da Polícia Federal na repressão de crimes ambientais mostrou que, de 2016 a 2021, 38% das operações da PF tiveram foco único de combate ao desmatamento ilegal, ou à grilagem de terras, ou à extração ilegal de madeira, ou à mineração ilegal ou à agropecuária com passivo ambiental.<sup>55</sup> As operações de combate a mineração ilegal e a extração de madeira foram as que mais ocorreram de forma isolada, respectivamente em 43% e 34% do total de casos analisados.<sup>56</sup>

---

51 *Ibid.*

52 CNJ. 2021. Relatório Justiça em Números. Disponível em:

53 Entrevistas com procuradores do MPF realizadas pela Plataforma CIPÓ em Janeiro de 2021.

54 Plataforma CIPÓ. 2021. Para além da 'Terra Arrasada': Caminhos para prevenir e enfrentar os crimes ambientais no Brasil. Disponível em: <https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/05/20210510-Relatorio-Estrategico-Plataforma-CIPO.pdf>

55 Instituto Igarapé. 2022. O ecossistema do crime ambiental na Amazônia: uma análise das economias ilícitas da floresta. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2022/02/AE-54-O-ecossistema-do-crime-ambiental-na-Amazonia.pdf>

56 *Ibid.*

## 3. Impunidade e desafios na prevenção e no combate a crimes ambientais na Amazônia

### 3.1. Discursos e medidas de incentivo à impunidade

A impunidade de crimes ambientais implica na existência de um ambiente social e político em que as infrações ambientais são ignoradas ou insuficientemente punidas pelo Estado. Dessa maneira, discursos políticos que incentivam práticas ambientais predatórias e minimizam o impacto de crimes ambientais acabam por legitimar as ações de infratores e contribuem para a promoção de uma cultura de impunidade.

A título de ilustração, em discurso na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2019, Jair Bolsonaro minimizou as fortes queimadas na Amazônia e falsamente atribuiu a responsabilidade por tais atos a outros atores: “Nesta época do ano, o clima seco e os ventos favorecem queimadas espontâneas e criminosas. Vale ressaltar que existem também queimadas praticadas por índios e populações locais, como parte de sua respectiva cultura e forma de sobrevivência”.<sup>57</sup>

Posicionamentos como esse não apenas naturalizam a ocorrência de crimes ambientais como também pautam, de forma nociva, como os infratores devem lidar com as próprias leis ambientais. Estudo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) aponta que o desmatamento na Amazônia foi acentuado durante as eleições de 2018, que funcionaram como estímulo para o avanço da derrubada de florestas, estabelecendo uma relação positiva entre eleições e desmatamento.<sup>58</sup> Durante o período eleitoral de 2018, marcado pela defesa pelo então candidato Jair Bolsonaro da expansão da mineração e outras atividades extrativas em território amazônico, pelo

menos cinco UCs estaduais, uma Floresta Nacional e uma TI foram invadidas em Rondônia diante da expectativa de revogação ou redução das unidades de proteção e transferência de títulos fundiários para os invasores.<sup>59</sup>

O retrocesso no combate aos crimes ambientais também é potencializado quando os discursos oficiais dão origem a medidas normativas, através de decretos, medidas provisórias, portarias e projetos de lei que flexibilizam normas ambientais. Por exemplo, na onda de crescimento vertiginoso do garimpo ilegal na Amazônia -- que já ocupa área maior que a mineração industrial --<sup>60</sup> Bolsonaro assinou, em fevereiro de 2022, decreto que instituiu um programa de mineração artesanal e em pequena escala.<sup>61</sup> Em outras palavras, o decreto tenta estabelecer uma política pública para estimular a atividade garimpeira e, na prática, legalizar a invasão de terras públicas e a grilagem para fins de extração de ouro e outros minerais.

Além disso, as promessas de mudanças e as tentativas de flexibilização do arcabouço normativo ambiental criam a expectativa de que infrações ambientais não serão alvos de responsabilização e que os infratores serão posteriormente anistiados. A anistia aprovada com o novo Código Florestal de 2012 para cerca de 58% de todo o desmatamento em áreas de preservação e reserva legal ocorridos antes de 2008 ilustra o poder que mudanças legislativas têm de atenuar infrações ambientais passadas e criar, assim, uma expectativa de impunidade. **Análise de dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) sobre o déficit ambiental de Reserva Legal encontrou evidências de que proprietários rurais anistiados pelo Código Florestal desmataram mais em 2018 do que proprietários que não se beneficiaram**

57 BBC News. 2019. Bolsonaro distribui ataques em estreia na ONU: leia discurso na íntegra. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49808632>

58 IPAM. 2022. Nota Técnica N°9. Disponível em: [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Amazônia-em-Chamas-9-pt\\_versão-final-2.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Amazônia-em-Chamas-9-pt_versão-final-2.pdf)

59 Folha de São Paulo. 2020. Aumento de invasões de áreas protegidas revela a ascensão dos 'sem-terra de direita'. Disponível em: <https://temas.folha.uol.com.br/amazonia-sob-bolsonaro/sem-terra-de-direita/aumento-de-invasoes-de-areas-protegidas-revela-a-ascensao-dos-sem-terra-de-direita.shtml>

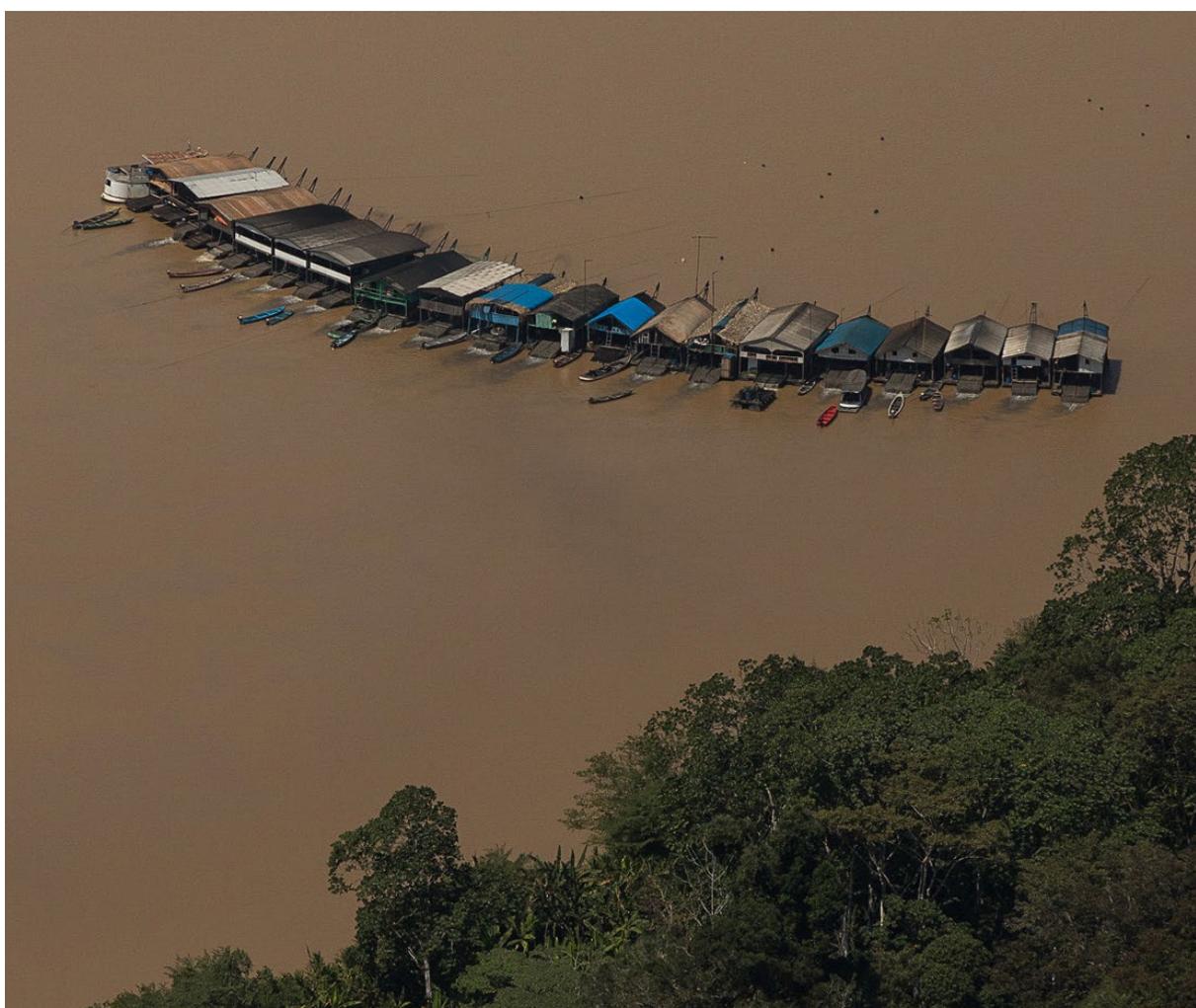
60 G1. 2021. Área ocupada por mineração no Brasil cresceu mais de 564% em três décadas e meia, aponta levantamento. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/08/30/area-ocupada-por-mineracao-no-brasil-cresceu-mais-de-564percent-em-tres-decadas-e-meia-aponta-levantamento.ghtml>

61 G1. 2022. Decreto de Bolsonaro sobre 'mineração artesanal' é incentivo ao garimpo ilegal na Amazônia, apontam ambientalistas. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/02/14/decreto-que-estimula-mineracao-artesanal-visa-legalizar-garimpo-apontam-ambientalistas.ghtml>

**da anistia, indicando uma possível mudança no comportamento dos proprietários de acordo com a flexibilização do Código Florestal.<sup>62</sup>**

Atualmente, os projetos de lei N° 2.633/2020 (conhecido como PL da Grilagem) e N° 191/2020 (PL da Mineração em Terras Indígenas) são dois entre numerosos exemplos de propostas legislativas em discussão no Congresso Nacional que visam a flexibilização da legislação ambiental e criam uma expectativa de anistia para infratores ambientais. O “PL da Grilagem” abre a possibilidade de regularização fundiária de posses em terras públicas não destinadas. Essa proposta legitima a

prática de grilagem e invasão de terras públicas, incluindo florestas públicas não destinadas, terras indígenas não homologadas, territórios quilombolas não titulados e unidades de conservação com processo de revisão de limites territoriais.<sup>63</sup> Já o PL da Mineração em Terras Indígenas estabelece condições de pesquisa e lavra de recursos minerais e de hidrocarbonetos e a exploração de recursos hídricos em terras indígenas.<sup>64</sup> Em paralelo ao aumento da pressão de grupos de interesse pela aprovação desses projetos de lei, há um forte crescimento da invasão de terras públicas e da área ocupada pelo garimpo ilegal na Amazônia.



Balsas de garimpo são vistas no rio Madeira próximo a Porto Velho em 07 de agosto de 2020.

Foto Bruno Kelly/Amazônia Real

<sup>62</sup> Pena, M. G. Análise da influência da anistia às pequenas propriedades no comportamento do proprietário rural ao desmatar. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29763/Disserta%20a%7%20a30\\_marina\\_pena\\_v4.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29763/Disserta%20a%7%20a30_marina_pena_v4.pdf?sequence=7&isAllowed=y)

<sup>63</sup> Instituto Socioambiental. 2021. Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas. Disponível em: [https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nt\\_isa\\_conexoes\\_car\\_desmatamento\\_grilagem.pdf#overlay-context=pt-br/noticias-socioambientais/mesmo-antes-de-aprovado-pl-da-grilagem-esta-destruindo-a-amazonia](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nt_isa_conexoes_car_desmatamento_grilagem.pdf#overlay-context=pt-br/noticias-socioambientais/mesmo-antes-de-aprovado-pl-da-grilagem-esta-destruindo-a-amazonia)

<sup>64</sup> Agência Câmara de Notícias. 2020. Projeto do governo viabiliza exploração de minérios em terras indígenas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/634893-projeto-do-governo-viabiliza-exploracao-de-minerios-em-terras-indigenas/>

### 3.2. Transparência de dados sobre crimes ambientais

A disponibilidade de dados públicos relacionados à ocorrência de infrações ambientais e à ação de órgãos públicos de fiscalização, denúncia e justiça é fundamental para garantir um eficaz cumprimento das leis ambientais e para que a sociedade possa exercer seu direito de controle social e acompanhamento da governança ambiental. Contudo, a transparência desses dados no Brasil ainda é deficiente em todos os níveis de governo, contribuindo para que crimes ambientais permaneçam impunes e para que empresas, indivíduos e autoridades não sejam responsabilizados pela omissão do seu dever de proteção do meio ambiente.

Dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA) de transparência ativa, ou seja, de informações divulgadas por iniciativa do órgão público; e passiva, em que informações são solicitadas à administração pública, evidenciam sérios problemas na divulgação e acesso a informações sobre as ações de competência do ministério e o acompanhamento de crimes ambientais. Levantamento do Achados e Perdidos, uma iniciativa da agência de dados Fiquem Sabendo, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e da Transparência Brasil, mostrou que 47% das informações sobre monitoramento das ações do Ministério do Meio Ambiente apresentam algum grau de incompletude ou estão indisponíveis.<sup>65</sup> Em outubro de 2021, quando a análise foi feita, o MMA não contava com informações ou estavam incompletos os dados sobre indicadores ambientais nacionais, as informações sobre unidades de conservação e sobre o Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF), que identifica e registra informações associadas às florestas naturais e plantadas do Brasil, e sobre o combate, a prevenção e o controle do desmatamento ilegal.<sup>66</sup>

A transparência de dados mostrou-se ainda pior em relação a atuação do MMA na Amazônia; não foram encontrados dados sobre o programa de Áreas Protegidas da Amazônia e as informações sobre outras políticas, como a de prevenção e controle do desmatamento ilegal e incêndios florestais, encontravam-se incompletas.<sup>67</sup>

**Mesmo regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (LAI) (nº 12.527/11), o acesso à informação de políticas ambientais do governo federal sofreu significativos retrocessos nos últimos anos.** Uma análise da Artigo 19, realizada por pesquisadores do Imaflora e do Instituto Socioambiental (ISA), sobre pedidos de informação sobre políticas ambientais a órgãos federais mostrou uma queda de 78% no número de respostas satisfatórias em 2019, em comparação com o período 2017-2018.<sup>68</sup> Somado à redução no acesso e qualidade dos pedidos de informação, desde 2019 o governo federal tem se engajado em outras ações para diminuir a transparência de dados ambientais. Por exemplo, a área do website do Ibama que trazia dados sobre áreas embargadas por crimes ambientais esteve fora por 8 meses.<sup>69</sup> Além disso, a Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável pelas diretrizes de transparência da administração pública, inclusive de órgãos ambientais, determinou o sigilo a pareceres jurídicos utilizados para subsidiar vetos e sanções a projetos de lei.<sup>70</sup> Por fim, em 2020 o governo federal também tentou suspender prazos para resposta de pedidos de acesso à informação, medida que foi suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal.<sup>71</sup>

Há também significativos desafios de transparência de dados ambientais e de crimes ambientais nas administrações estaduais da Amazônia Legal. Dos nove estados da região, apenas Amazonas, Mato Grosso, Roraima e Rondônia possuem dados abertos sobre licenças ambientais, multas, embargos e autorizações de supressão vegetal.<sup>72</sup> Os estados do Pará, Mato Grosso e Acre são os únicos a

65 Achados e Perdidos. 2021. Ministério do Meio Ambiente: Avaliação da Transparência Ativa. [https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Analise\\_Transparencia\\_MMA.pdf](https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Analise_Transparencia_MMA.pdf)

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

68 Instituto Socioambiental. 2021. Governo reduz transparência e participação social na área ambiental, mostra estudo. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-reduz-transparencia-e-participacao-social-na-area-ambiental-mostra-estudo>

69 Imaflora. 2021. Mapeamento dos retrocessos e transparência e participação social na política ambiental brasileira - 2019 e 2020. Disponível em: [https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento\\_dos\\_retrocessos\\_de\\_transparencia\\_e\\_participacao\\_social\\_na\\_politica\\_ambiental\\_.pdf](https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf)

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

72 O Eco. 2021. Lobby do agronegócio reduz transparência ambiental de estados e favorece desmatamento. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/lobby-do-agronegocio-reduz-transparencia-ambiental-de-estados-e-favorece-desmatamento/>

disponibilizar bases de dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) que permitem identificar o proprietário formal do imóvel.<sup>73</sup> Além disso, como no resto do país, nenhum estado da região fornece dados abertos sobre Guias de Trânsito Animal (GTA), documento emitido no transporte de lotes de animais, identificando a quantidade, origem e destino do gado.<sup>74</sup> As GTAs são fundamentais para o controle da cadeia da carne pois permitem acompanhar o caminho do gado na cadeia de produção, incluindo se os animais passaram por alguma fazenda com desmatamento ilegal durante o processo. A disponibilidade dessas bases de dados facilitaria, por exemplo, a fiscalização e a responsabilização judicial de frigoríficos que se beneficiam do desmatamento ilegal e de desmatadores que criam gados em áreas desmatadas ilegalmente.

A falta de transparência de dados sobre crimes ambientais também é presente no Poder Judiciário. Dados sobre processos de crimes ambientais, denúncias e investigações nos Ministérios Públicos e Tribunais de Justiça estaduais e federais existem, na maioria dos casos, de forma fragmentada e com acesso possível apenas por meio de requerimentos de informação.<sup>75</sup> O portal da transparência do Ministério Público Federal, por exemplo, não possui dados agregados abertos sobre o andamento de inquéritos e processos relacionados a crimes ambientais.<sup>76</sup> O mesmo ocorre com o Tribunal Federal da Primeira Região (TRF-1), responsável pelas ações da justiça federal na região da Amazônia Legal. O Tribunal disponibiliza ativamente estatísticas sobre os processos distribuídos, mas sem fazer a distinção da classe processual, o que permitiria acompanhar os dados sobre processos de crimes ambientais.<sup>77</sup>

Iniciativas recentes, como o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para monitorar as ações judiciais na região amazônica, e o SireneJud, painel do CNJ que identifica áreas de proteção ambiental e locais de ocorrência de danos ao meio ambiente, são esforços bem-vindos para aumentar a transparência de ações judiciais referentes a crimes ambientais. Contudo, esses mecanismos ainda precisam ser aprimorados para que seja possível acompanhar dados tais como a taxa de congestionamento de processos de

crimes ambientais, a distribuição geográfica por vara de justiça, e até mesmo os resultados dessas ações judiciais.

Para que haja um monitoramento efetivo da sociedade e de agências fiscalizadoras sobre a atuação do Estado brasileiro no enfrentamento ambientais é fundamental, portanto, ampliar a transparência não apenas do Poder Judiciário mas de todos os órgãos da administração pública com atribuições voltadas à proteção ambiental.

---

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*

75 Bocuhy, Carlos. 2021. Clima, crimes ambientais e transparência. Disponível em: <https://oeco.org.br/colunas/clima-crimes-ambientais-e-transparencia/>

76 Consulta ao [Portal da Transparência e Prestação de Contas do MPF](#) realizada em 06 de março de 2022.

77 Consulta ao [Sistema de Relatórios Estatísticos](#) e [Portal da Transparência do TRF-1](#) realizada em 06 de março de 2022.

## 4. Conclusão e Recomendações

A atual ação deliberada do governo federal de desmonte de políticas ambientais consolidadas nas últimas décadas, somada aos desafios estruturais do Estado brasileiro em fazer valer a sua legislação ambiental, têm criado um cenário extremamente favorável para perpetradores de crimes ambientais.

O presente Relatório Estratégico destacou os desafios no combate aos crimes ambientais para garantir a identificação, a penalização e reparação de danos ambientais. Há significativos desafios de recursos materiais e humanos na capacidade dos órgãos de fiscalização em agirem como órgãos de aplicação (*enforcement*) da legislação de crimes ambientais. No judiciário, o grande número de ações em andamento também contribui para a ineficácia do sistema de justiça, que tem sido incapaz de julgar grande parte dos casos associados a crimes ambientais em tempo hábil. Nesse contexto, infratores ambientais são isentos direta ou indiretamente de suas responsabilidades, uma vez que o Estado não tem aplicado seu arcabouço normativo ambiental de maneira diligente.

Conforme destacado, as tentativas de flexibilização da legislação ambiental brasileira apoiadas pelo governo federal, somadas a discursos oficiais de autoridades de alto escalão do governo a favor de atividades que contribuem para a derrubada ilegal de áreas de floresta possuem efeitos práticos tangíveis. Por um lado, enfraquecem esforços estatais de enfrentamento aos crimes ambientais e, por outro, empoderam perpetradores dos mesmos. Por isso, o combate à impunidade nos crimes ambientais deve fazer parte de uma abordagem mais ampla que prioriza a prevenção de tais atividades.

Diante deste cenário, recomenda-se que as organizações da sociedade civil brasileira e demais partes interessadas:

- Chamem atenção e advoguem pela votação e aprovação do projeto de lei nº 5.373/2019, que altera a Lei de Crimes Ambientais de forma a aumentar as sanções penais cabíveis, criar agravante e prever hipóteses de perdimento e destruição de instrumentos utilizados em infrações ambientais;
- Pressionem pelo aumento orçamentário do Ministério do Meio Ambiente e dos órgãos e programas da pasta voltados à fiscalização ambiental, além da realização de concurso público e empossamento de servidores e agentes de fiscalização para o Ibama e o ICMBio;
- Demandem que o Ibama torne prática mais frequente e sistemática a emissão de autos de infração remotamente a partir do cruzamento de dados de satélite de alertas de desmatamento com dados do Cadastro Ambiental Rural;
- Advoguem pela criação, pelo MPF e Poder Judiciário, de critérios mais claros e sistemáticos para priorizar a investigação e julgamento de processos de crimes ambientais de maior dano ambiental, evitando assim a prescrição dos mesmos;
- Demandem que o Ministério do Meio Ambiente e os governos estaduais na região da Amazônia Legal fortaleçam a transparência de dados ambientais e de crimes ambientais por meio do cumprimento da Lei de Acesso à Informação e diretrizes de transparência da CGU, além de tornar público e aberto os dados das Guias de Trânsito Animal para o acompanhamento da cadeia produtiva de pecuária;
- Pressionem e auxiliem Ministérios Públicos, Tribunais de Justiça estaduais e federais e o Poder Judiciário como um todo, a disponibilizar dados detalhados e atualizados sobre o andamento de processos judiciais relacionados a crimes ambientais, incluindo a taxa de congestionamento e tempo médio para sentença;
- Advoguem pela abolição da etapa de audiência de conciliação ambiental do rito sancionador do Ibama como condição obrigatória para início dos processos administrativos de crimes ambientais;
- Pressionem pela revogação do Decreto nº 10.966/2022, que cria incentivos para o garimpo de recursos minerais na Amazônia, além de estabelecer estratégias

de advocacy para barrar a aprovação dos projetos de lei que incentivam a grilagem (nº 2.633/2020), a flexibilização do licenciamento ambiental (nº 2.159/2021) e a mineração em terras indígenas (nº 191/2020).

## Sobre a CIPÓ

A Plataforma CIPÓ ([www.plataformacipo.org](http://www.plataformacipo.org)) é um instituto de pesquisa independente dedicado a questões de clima e justiça ambiental, governança, paz e segurança internacionais na América Latina e no resto do Sul Global. A CIPÓ apoia governos locais e nacionais, organizações internacionais e entidades da sociedade civil e da iniciativa privada a desenvolver respostas eficazes aos desafios emergentes do Antropoceno.

## Conheça o autor:



**Arthur Vieira**

Equipe de Pesquisa da  
Plataforma CIPÓ

Estudante de graduação em Ciências Políticas e Economia na Universidade Harvard (EUA), com foco em desenvolvimento sustentável e desigualdade na América Latina.

**Foto capa:** Vinícius Mendonça/Ibama

**Foto contracapa:** Bruno Kelly/Amazônia Real



PLATAFORMA  
**CIPÓ**

Entre em contato



@PlataformaCIPO

Plataforma CIPÓ

contato@plataformacipo.org

www.plataformacipo.org