

Patricia Kidricki Iwamoto

**PANORAMA DAS AUTUAÇÕES AMBIENTAIS NAS UNIDADES
DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS NA REGIÃO SUL DO BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de mestre em Perícias Criminais Ambientais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos José de Carvalho Pinto

Coorientador: Prof. MSc. Kleber Isaac Silva de Souza

Florianópolis
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Kidricki Iwamoto, Patricia

Panorama das autuações ambientais nas unidades de conservação federais na região sul do Brasil / Patricia Kidricki Iwamoto ; orientador, Carlos José de Carvalho Pinto, coorientador, Kleber Isaac Silva de Souza, 2018.

154 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Biológicas, Programa de Pós-Graduação em Perícias Criminais Ambientais, Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

1. Perícias Criminais Ambientais. 2. Unidades de Conservação . 3. Autuações ambientais . 4. Legislação ambiental. 5. Infrações administrativas. I. de Carvalho Pinto, Carlos José . II. Silva de Souza, Kleber Isaac . III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Perícias Criminais Ambientais. IV. Título.

"Panorama das autuações ambientais nas Unidades de Conservação na região Sul do Brasil"

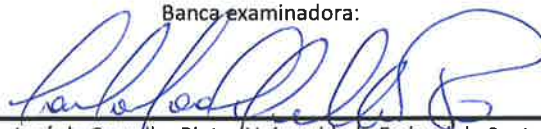
Por

Patricia Kidricki Iwamoto

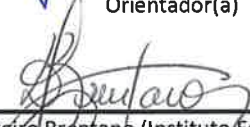
Dissertação julgada e aprovada em sua forma final pelos membros titulares da Banca Examinadora (003/PPGMPPA/2018) do Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Perícias Criminais Ambientais - UFSC.

Prof.(a) Dr.(a) Carlos Henrique Lemos Soares
Coordenador(a) do Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Perícias Criminais Ambientais

Banca examinadora:



Dr.(a) Carlos José de Carvalho Pinto (Universidade Federal de Santa Catarina)
Orientador(a)



Dr.(a) Débora Monteiro Brentano (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina)



Dr.(a) João de Deus Medeiros (Universidade Federal de Santa Catarina)

Prof. Dr. Carlos Soares
Coordenador do PPG em Perícias Criminais Ambientais

Dr.(a) Alexandre Siminski – participação por videoconferência
(Universidade Federal de Santa Catarina)

Florianópolis, 30 de agosto de 2018.

Dedico este trabalho aos meus pais e ao meu irmão, pessoas que sempre me conduziram, com amor, em direção ao crescimento pessoal e profissional, sem temer os desafios e obstáculos encontrados no caminho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço grandemente ao meu orientador, o Professor Carlos José de Carvalho Pinto e meu coorientador Kleber Isaac Silva de Souza, por todo suporte, auxílio, ânimo e contribuição, desde o início até a finalização do presente trabalho.

Agradeço especialmente à minha família e amigos, que me apoiaram e me auxiliaram na manutenção do entusiasmo para a conclusão deste trabalho.

Agradeço aos colegas do ICMBio, especialmente da Coordenação Regional da 9ª região em Florianópolis-CR9, que me ofereceram apoio e proporcionaram em muitos momentos inspiração e confiança.

E agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade, e por me proporcionar o imenso contentamento de completar essa etapa da minha formação nessa instituição de ensino, que é uma das principais da região Sul do Brasil.

RESUMO

A correta aplicação da legislação ambiental, para proteger as Unidades de Conservação, frente ao aumento das atividades degradadoras são fundamentais para a manutenção de amostras representativas da diversidade biológica. Apesar do arcabouço legal ambiental brasileiro ser avaliado como um dos mais modernos sabe-se que a efetividade da fiscalização ambiental vai depender do funcionamento harmônico das diversas etapas que compõem o processo administrativo sancionador. Com base nisso, e para analisar se as normas atualmente vigentes podem ser consideradas apropriadas às necessidades sócio ambientais, o presente trabalho teve como objetivo realizar um diagnóstico das infrações ambientais nas Unidades de Conservação federais na região Sul do país (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), através da análise geral, temporal e comparativa das autuações ao longo de 2010 a 2015, de acordo com a tipologia das infrações e a categoria das Unidades de Conservação. Dos 1.552 processos analisados, constatou-se uma predominância das infrações contra a fauna (32%) e das infrações contra a flora (30%). O maior número de infrações foi observado nas Áreas de Proteção Ambiental (33%) e Parques Nacionais (31%) muito em função dessas possuírem as maiores áreas. Por sua vez as Estações Ecológicas e as Reservas Biológicas foram as que apresentaram os maiores índices de infrações ambientais por área, sendo estes resultados referentes principalmente a infrações contra a fauna e flora. De forma geral os processos de autos de infração apresentaram ao longo do período analisado um aprimoramento na capacidade de instrução e julgamento, decidindo sobre a aplicação das penalidades impostas cada vez mais em menor tempo para decisão/julgamento em 1ª instância (tempo mediano para decisão em 1ª instância de 292,5 dias). Com relação aos procedimentos de cobrança de recuperação de áreas degradadas observou-se que apenas 11% das infrações estavam com a recuperação da área em andamento. Entende-se assim que a efetividade da fiscalização ambiental vai depender não apenas da capacidade institucional de identificar as infrações, e iniciar a pretensão punitiva, mas também instruir com qualidade os processos administrativos, além de julgar com celeridade e fazer com que as sanções sejam devidamente cumpridas, realizando assim o objetivo final da legislação ambiental que é assegurar a recuperação, preservação e sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: Áreas protegidas. Lei dos Crimes Ambientais. Infrações administrativas. Sanções administrativas. Legislação ambiental.

ABSTRACT

The correct application of the environmental legislation to protect the Conservation Units, in face to increase of degradation activities is fundamental for the maintenance of representatives samples of our biological diversity. The Brazilian environmental laws be one of the most modern, but the efficacy of environmental surveillance will be depend of the harmonious functioning of different stages that is part of the administrative process. Based on this and to analyze if current norms can be considered appropriate to Brazilian socio-environmental needs, the present work aim to analyses the registers of environmental infractions in the federal Conservation Units in the southern region of the Brazil (Paraná, Rio Grande do Sul and Santa Catarina States), by means of the general, temporal and comparative analysis of this registers between 2010 to 2015, according to the infractions typology and the Conservation Units category. We analyzed 1,552 cases and there was a predominance of infractions against fauna (32%) and against flora (30%). The greatest numbers of infractions were observed in the Environmental Protection Areas (33%) and National Parks (31%), probably because is largest areas. Ecological Stations and Biological Reserves were the presented the highest indexes of environmental infractions by area and, these results refer mainly to infractions against fauna and flora. In general an improvement in capacity for investigation and judgment, deciding on the application of penalties imposed each time more and more in shorter time for decision / trial in the first instance (median time for decision in the first instance of 292.5 days). With respect to exigence of recovery for degraded areas, it was observed that only 11% were with recovery of the area in progress. It is understood, therefore, that the effectiveness of environmental surveillance will depend not only on the institutional capacity to identify infractions, and to initiate the punitive process, but also to instruct the administrative processes appropriately, as well as to judge quickly and to ensure that the sanctions are properly perform, the make tha the objective of environmental legislation will be done, that is to ensure the recovery, preservation and environmental sustainability.

Keywords: Protected areas. Environmental crimes law. Administrative infractions. Administrative penalties. Environmental legislation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Número de autuações ambientais de 2010 a 2015, em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul.	80
Figura 2 - Número de infrações contra a fauna em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.	82
Figura 3 - Número de infrações contra a flora em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.	83
Figura 4 - Número de infrações relativas à poluição em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.	83
Figura 5 - Número de infrações contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.	83
Figura 6 - Número de infrações administrativas contra a administração ambiental em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.	84
Figura 7 - Número de infrações específicas para Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.	84
Figura 8 - Número de autuações ambientais nas Estações Ecológicas, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.	92
Figura 9 - Número de autuações ambientais nas Reservas Biológicas, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.	95
Figura 10- Número autuações ambientais nos Parques Nacionais, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.	98
Figura 11- Número de autuações ambientais nas Áreas de Proteção Ambiental, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.	101
Figura 12- Número de autuações ambientais nas Florestas Nacionais, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.	105
Figura 13- Número de autos de infração lavrados de 2010 a 2015, e a mediana em relação ao tempo decorrido até o julgamento em 1ª instância.	112
Figura 14 Histograma representando a distribuição dos processos por tempo de julgamento em 1ª instância administrativa.	113
Figura 15- Gráfico representando o tempo decorrido para as providências de inscrição em Dívida Ativa.	115
Figura 16- Situação dos processos administrativos em relação à cobrança de recuperação de área, entre o período de 2010 a 2015.	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Distribuição e classificação dos tipos de espaços territoriais especialmente protegidos:.....	30
Tabela 2 - Extensão das áreas protegidas, Unidades de Conservação instituídas pela União, localizadas na região Sul, em relação às áreas de cada Unidade da Federação.....	41
Tabela 3 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Proteção Integral, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado do Paraná.	42
Tabela 4 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Uso Sustentável, de acordo com o artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado do Paraná.	43
Tabela 5 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Proteção Integral, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado de Santa Catarina.	44
Tabela 6 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Uso Sustentável, de acordo com o artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado de Santa Catarina.	45
Tabela 7 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Proteção Integral, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado do Rio Grande do Sul.....	46
Tabela 8 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Uso Sustentável, de acordo com o artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado do Rio Grande do Sul.....	47
Tabela 9 - Número de autos de infrações lavrados no período de 2010 a 2015, em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, de acordo com o tipo infracional do Decreto Federal nº 6.514/08 (BRASIL, 2008).	82
Tabela 10 - Número de autos de infrações lavrados no período de 2010 a 2015, distribuídas por categoria de Unidade de conservação.	88
Tabela 11- Número de autos de infrações lavrados nas Estações Ecológicas da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.....	91
Tabela 12 - Número de autos de infrações lavrados nas Reservas Biológicas da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.....	94
Tabela 13 - Número de autos de infrações lavrados nos Parques Nacionais da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.....	97
Tabela 14- Número de autos de infrações lavrados nas Áreas de Proteção Ambiental da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.....	100
Tabela 15- Número de autos de infrações lavrados nas Florestas Nacionais da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.....	104
Tabela 16- Valores das multas aplicadas de 2010 a 2015, valores pagos, e a porcentagem das multas pagas em relação ao valor total.	109

Tabela 17- Número de processos de autos de infração de 2010 a 2015, número de processos de autos de infração pagos, e a porcentagem das multas pagas em relação ao total.	109
Tabela 18- Número de autos de infrações lavrados no período de 2010 a 2015, nos Parques Nacionais da região Sul, com o cálculo da média (desvio padrão) e mediana, de cada ano, de dias corridos da data da lavratura até o julgamento/decisão em 1ª instância administrativa, e respectivo desvio padrão.	111
Tabela 19- Valores obtidos em relação à distribuição dos 480 processos por tempo de julgamento em 1ª instância administrativa.	114
Tabela 20- Autos de infração lavrados de 2010 a 2015, autos analisados (encontrados no SEI), autos encaminhados para a inscrição em Dívida Ativa e respectiva porcentagem em relação ao total.	115
Tabela 21- Autos de infração autos analisados (encontrados no SEI) no período de 2010 a 2015, número de autos encaminhados para julgamento em 2ª instância e pendentes de decisão e respectiva porcentagem em relação ao total, até a última consulta junto ao SEI/ICMBio (maio/2018).	117
Tabela 22- Autos de infração homologados em 1ª instância de 2010 a 2015 com cobrança de recuperação de área e número de autos com ACP instaurada.	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

APA – Área de Proteção Ambiental

ARIE- Área de Relevante Interesse Ecológico

CADIN-Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal

CF – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

ESEC – Estação Ecológica

FLONA – Floresta Nacional

ICMBio–Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IN – Instrução Normativa

LCA – Lei dos Crimes Ambientais

MMA– Ministério do Meio Ambiente

PARNA – Parque Nacional

PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PRAD- Projeto de Recuperação de Área Degradada

REBIO – Reserva Biológica

REVIS – Refúgio da Vida Silvestre

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SEI- Sistema Eletrônico de Informação

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TCU- Tribunal De Contas da União

UC – Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 OBJETIVOS	27
2.1 OBJETIVO GERAL	27
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	27
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	29
3.1 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	29
3.1.1 O sistema nacional de unidades de conservação-SNUC	31
3.1.2 Conceito de Unidade de Conservação e objetivos do SNUC	31
3.1.3 Diretrizes e estrutura do sistema nacional de unidades de conservação	33
3.1.4 Categoria das unidades de conservação	35
3.2 ESTRUTURA REGIMENTAL E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ICMBIO	37
3.2.1 As Unidades de Conservação federais vinculadas a coordenação regional do ICMBio na região sul-CR9	40
3.2.2 Unidades de Conservação federais localizadas no Paraná	42
3.2.3 Unidades de Conservação federais localizadas em Santa Catarina	44
3.2.4 Unidades de Conservação federais localizadas no Rio Grande do Sul	46
3.3 O PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A PROTEÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS E SEUS COMPONENTES A SEREM ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	48
3.4 AS COMPETÊNCIAS E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO	50
3.5 A CARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL	52
3.6 COMPETÊNCIAS PARA LAVRATURA DE AUTOS DE INFRAÇÃO AMBIENTAL E INSTAURAR PROCESSO ADMINISTRATIVO	54
3.7 AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO MEIO AMBIENTE	54

3.8 AS SANÇÕES E AS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS	
ACAUTELATÓRIAS	55
3.9 O PROCESSO ADMINISTRATIVO E A AMPLA DEFESA	56
3.9.1 Regras procedimentais para apuração da infração ambiental	57
3.9.1.1 Auto de infração	58
3.9.1.2 Defesa	59
3.9.1.3 Instrução	60
3.9.1.4 Julgamento	60
3.9.1.5 Recursos	62
3.9.1.6 Prescrição administrativa ambiental	64
3.9.2 A execução das sanções.....	67
3.9.2.1 Pagamento da multa	67
3.9.2.2 Manutenção do embargo	68
3.9.2.3 Perdimento dos bens apreendidos	68
3.9.2.4 Reparação do dano ambiental e ajuizamento de ação civil pública	70
3.9.2.5 Inclusão no CADIN e inscrição em dívida ativa	72
4 METODOLOGIA	74
4.1 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS EM TODAS AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA REGIÃO SUL	74
4.2 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS NOS PARQUES NACIONAIS E A ANÁLISE EM RELAÇÃO AO TEMPO PARA JULGAMENTO EM 1ª INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA	75
4.3 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS NOS PARQUES NACIONAIS E A ANÁLISE EM RELAÇÃO ÀS PROVIDÊNCIAS PARA A COBRANÇA DAS MULTAS APLICADAS	76
4.4 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS NOS PARQUES NACIONAIS E A ANÁLISE EM RELAÇÃO AOS PROCEDIMENTOS DE COBRANÇA DE RECUPERAÇÃO DE ÁREA	77
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	80
5.1 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS ENTRE 2010 A 2015 DE TODAS AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA REGIÃO SUL.....	80
5.1.1 Autos de infração lavrados em todas as Unidades de Conservação da região Sul de acordo com a tipologia	81

5.1.2	Autos de infração lavrados em todas as Unidades de Conservação da região sul de acordo com a categoria da UC e a tipologia da infração ..	86
5.1.2.1	Estação Ecológica-ESEC.....	90
5.1.2.2	Reserva Biológica-REBIO.....	93
5.1.2.3	Parque Nacional- PARNA.....	96
5.1.2.4	Área de Proteção Ambiental-APA.....	99
5.1.2.5	Floresta Nacional-FLONA	103
5.2	PARQUES NACIONAIS DA REGIÃO SUL	108
6	CONCLUSÃO.....	126
	REFERÊNCIAS	128

1 INTRODUÇÃO

A delimitação de espaços para preservação de certos atributos naturais é uma prática antiga, que se disseminou por todos os continentes movidos, principalmente, por motivações socioculturais, sendo que no mundo ocidental o intento teve seu início na Europa durante a Idade Média, com o objetivo de proteger recursos da fauna silvestre e seus habitats para a prática de caça pela realeza e aristocracia rural. Até a metade do século XIX, outras medidas para a proteção e conservação de áreas naturais foram tomadas em países europeus, embasado na necessidade de utilização da natureza por parte da população, relacionado com o suprimento de frutos e sementes, de água, de madeira e de outros produtos derivados. Contudo, o início da Revolução Industrial foi responsável pelos primeiros movimentos para a proteção de áreas naturais que pudessem servir à população, sobretudo face ao aumento no número de pessoas trabalhando em fábricas que demandavam espaços destinados à recreação ao ar livre. Constata-se, dessa forma, inicialmente, um caráter essencialmente elitista ou utilitarista da conservação de áreas, sem que houvesse preocupação direta com o meio ambiente, e muito menos, existisse uma consciência ecológica (MILANO, 2001).

Analisando a evolução histórica e conceitual, Miguel Serediuk Milano (2001) anota que, desde a criação das primeiras áreas protegidas, as preocupações com a conservação da natureza evoluíram, transcendendo o conceito original, um tanto emocional das áreas silvestres. Além de preservar belezas cênicas, ambientes bucólicos e históricos para as gerações futuras, as áreas protegidas assumiram outros objetivos, como a proteção de recursos hídricos, manejo de recursos naturais, desenvolvimento de pesquisas científicas, manutenção do equilíbrio climático, manutenção do equilíbrio ecológico, preservação dos recursos genéticos, e, hoje constituem eixo da estruturação da preservação *in situ* da biodiversidade como um todo.

No Brasil, muito embora já existissem áreas protegidas desde 1937 (ano de criação do Parque Nacional de Itatiaia), apenas sob o impulso da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, instituída pela Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), foi possível erigir um agrupamento de unidades de conservação, ainda que casuisticamente e sem rumo certo, administradas sempre com poucos recursos e carente de uma ação definida de política ambiental. Obviamente, tal conjuntura imprecisa dificultava grandemente atingir os objetivos e finalidades então propostas para tais unidades. E nesse curto período de evolução histórica das unidades de conservação no Brasil - de 1937 até os dias de hoje -, reserva-

se à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) o papel de verdadeiro divisor de águas, já que, ao lançar o desafio de uma regulamentação para o que denominou de espaços territoriais especialmente protegidos, ela oportunizou o nascimento, em 18 de julho de 2000, da Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (BRASIL, 2000).

No contexto do sistema jurídico ambiental brasileiro, a instituição do SNUC (BRASIL, 2000) foi um importante instrumento para a concretização do disposto no art. 225 da CF (BRASIL, 1988), sendo que a maior preocupação da referida norma foi tentar dar sistematicidade ao modelo de Unidades de Conservação brasileiro, que até mesmo por uma lacuna legislativa nunca operou de forma organizada (BENJAMIN, 2001).

Hoje, o Brasil possui cerca de 2,55 milhões km² distribuídos entre as diversas categorias de Unidades de Conservação (federais, estaduais e municipais), segundo informação constante na tabela consolidada das Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente - MMA (MMA, 2017).

Na esfera Federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, é o órgão ambiental do governo brasileiro, a quem atualmente compete executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação- SNUC, propondo, implantando, gerindo, protegendo e monitorando as UCs instituídas pela União. Criado pela Lei Federal nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (BRASIL, 2007), o ICMBio é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. Sua principal missão institucional é administrar as Unidades de Conservação federais, que são áreas legalmente protegidas, em função de sua importância para a conservação da biodiversidade. (ICMBio, 2017).

A implantação de espaços territoriais especialmente protegidos, através das Unidades de Conservação, como estratégia de conservação, é fundamental para a manutenção de amostras representativas da diversidade biológica e cultural. Entretanto, com o aumento das atividades degradadoras, além da criação e implementação dessas áreas, faz-se necessária a correta aplicação dos mecanismos jurídicos para proteger esses espaços territoriais, essenciais para a conservação da biodiversidade mundial.

No Brasil, dentre estes mecanismos, destaca-se a Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, Lei de Crimes Ambientais - LCA (BRASIL, 1998), ancorada no art. 225, §3º da CF (BRASIL, 1988), que penaliza, no

âmbito criminal, administrativo e civil, quem, de qualquer forma, concorrer para a prática de crimes ambientais.

Destaca-se que um dos principais avanços da LCA (BRASIL, 1998) foi a reunião em um só instrumento legal, de várias determinações que antes eram previstas em legislação esparsa e de difícil aplicação. A lei também elevou condutas que eram consideradas contravenções à categoria de crimes, como por exemplo, os desmatamentos ilegais, o cativeiro de animais da fauna silvestre nativa e danos causados às Unidades de Conservação (BRITO & BARRETO, 2005).

Em nível infraconstitucional, a biodiversidade é tutelada atualmente de maneira esparsa, por meio da proteção, por exemplo: da flora, através Lei nº 12.651/12- Lei de Proteção da Vegetação Nativa - LPVN (BRASIL, 2012); da fauna, através Lei da Fauna-Lei nº 5.197/67 (BRASIL, 1967); das Unidades de Conservação, através da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) e de ecossistemas específicos, como a Lei da Mata Atlântica, através da Lei nº 11.428/06 (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, e com base no que estabelece a Carta Magna, as leis infraconstitucionais surgiram como normas protetivas dos bens jurídicos ambientais que passaram a compor o ordenamento jurídico Brasileiro, as quais permanecem sobre constantes mudanças buscando a efetividade na defesa do patrimônio ambiental. Sendo assim, traduz em diversos dispositivos o que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente (FRANCO & DALBOSCO, 2001). Nesse sentido, a LCA (BRASIL, 1998) e seu decreto regulamentador, Decreto nº 6.514/2008 (BRASIL, 2008) surgiram para dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Segundo MILARÉ (2009), é fato reconhecido que o Brasil possui um texto constitucional avançado do ponto de vista ambiental quando comparado com o de outros países; todavia, para que a matéria de nossa Carta Magna sirva de sustentação para nosso sistema jurídico, é necessário que nossa legislação infraconstitucional, valendo-se do instrumento normativo que é, seja, o quanto possível, operacional e viável, utilizando a racionalidade econômica (buscando maximizar os resultados e minimizar os custos), e compatibilizando-se com um contexto mundial contemporâneo.

Com base nisso, e considerando que, além da necessidade de criação e implementação das Unidades de Conservação, faz-se necessário maior conhecimento sobre a aplicação das normas existentes e a instauração e apuração dos processos na esfera administrativa, o presente trabalho teve como objetivo obter um panorama geral das atuações

ambientais nas Unidades de Conservação federais na região Sul do país (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), através da análise geral, temporal e comparativa das autuações ao longo dos anos de 2010 a 2015, e de acordo a tipologia das infrações (enquadramento), e a categoria das Unidades de Conservação. Ao final, e com o objetivo de verificar e ponderar sobre a efetividade na aplicação da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998) e sanções e medidas cautelares previstas no Decreto Federal nº 6514/08 (BRASIL, 1998), bem como para verificar eventuais tendências e variações em relação às autuações ambientais ao longo do período, realizou-se a análise dos processos de autos de infração dos Parques Nacionais da região Sul, quanto o andamento (instrução processual e julgamento) e quanto aos prazos decorridos para a efetiva aplicação das sanções previstas na legislação. Sendo que a escolha por essa categoria de unidade de conservação, conforme será explicado posteriormente, foi realizada com base nos resultados encontrados.

Segundo Schmitt (2015), a análise da efetividade da fiscalização ambiental federal é relevante por várias razões, dentre elas: serve como ferramenta para planejamento e avaliação da execução de políticas públicas, tornando mais claro para os gestores públicos e para a sociedade os seus custos, efeitos e resultados; possibilita preencher lacunas de conhecimento científico sobre a coerção administrativa, visto que é um importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente; auxilia os gestores públicos a identificar acertos e falhas nas ações de fiscalização ambiental e saber se os resultados almejados estão sendo atingidos; dentre outros. Além disso, ainda serve como forma de prestação de contas à sociedade, envolvendo aspectos financeiros e orçamentários relacionados à alocação de verbas públicas e economicidade.

Para o presente estudo, foram então analisados e sistematizados todos os processos administrativos referentes aos autos de infrações lavrados pelos agentes de fiscalização do ICMBio, nas Unidades de Conservação federais da região Sul (Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul), de 2010 a 2015, que totalizam 1.552 processos, e que já foram objeto de análise e julgamento em 1ª instância administrativa pelo Colegiado de Instrução Processual e Julgamento de Autos de Infração aplicados pelas Unidades de Conservação vinculadas à Coordenação Regional da 9a Região em Florianópolis - CR9.

Importante destacar que para a presente pesquisa não foram considerados os dados das autuações ambientais realizadas nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN's, localizados na região Sul. Sabe-se que o Brasil conta atualmente com centenas de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, que juntas somam quase 510 mil

hectares, e que estas Reservas Particulares têm sido consideradas uma grande alternativa para a ampliação do SNUC, principalmente por ser uma categoria de Unidade de Conservação que integra a sociedade civil com o poder público, na busca pela conservação dos ecossistemas brasileiros. Entretanto, considerando principalmente o número baixo (e inexpressivo) de autuações ambientais nessas Unidades de Conservação (entre os anos de 2010 a 2015 foram lavrados 06 autos de infração, e em apenas 06 Unidades localizadas no estado de Santa Catarina), optou-se por não incluir esses dados na análise e interpretação das informações deste trabalho.

Inicialmente, antes de apresentar os dados, as informações analisadas e os resultados, será apresentada a fundamentação teórica referente ao tema, especialmente em relação aos espaços territoriais especialmente protegidos, as principais definições e diretrizes do SNUC (BRASIL, 2000) e sua estrutura, os principais conceitos e teorias sobre a responsabilidade administrativa ambiental, tomando como base os dispositivos aplicáveis da referida LCA (BRASIL, 1998) e do Decreto n° 6.514/08 (BRASIL, 2008), bem como de outras normas que integram o ordenamento jurídico, consideradas relevantes para a compreensão do assunto. Cita-se em especial a Instrução Normativa do ICMBio n° 06 de 01 de dezembro de 2009 (ICMBio, 2009), que regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio.

Em seguida serão apresentados os procedimentos metodológicos aplicados para a construção e estruturação da pesquisa, bem como detalhamento sobre de obtenção dos dados, suas limitações, e sobre a classificação e sistematização dos mesmos.

E por fim, com base nas análises dos dados e informações, serão apresentados os resultados, juntamente com a discussão em relação aos resultados e as principais conclusões e inferências da pesquisa.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Obter um panorama das autuações ambientais do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio nas Unidades de Conservação instituídas pela União localizadas na região Sul do Brasil, no período de 2010 a 2015.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar uma análise geral e comparativa das autuações ambientais, ao longo dos anos de 2010 a 2015, de todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, de acordo a tipologia da infração e a categoria da Unidade de conservação.
- Realizar um diagnóstico e análise temporal das autuações ambientais no período de 2010 a 2015, dos Parques Nacionais da região Sul, em relação: ao tempo médio decorrido desde a lavratura dos autos de infração até o julgamento em 1ª instância; em relação aos procedimentos de cobrança da multa depois de transitado em julgado os autos de infração; e em relação aos procedimentos adotados em relação à cobrança de recuperação da área objeto da autuação, depois de transitado em julgado os autos de infração.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A constituição Federal de 1988 inovou ao adotar a terminologia “*espaço territorial especialmente protegido*” para denominar uma área sob regime especial de administração, com o objetivo de proteger os atributos ambientais justificadores do seu reconhecimento e individualização pelo Poder Público. Assimilando a nova terminologia constitucional, a Lei nº 7.804/89 (BRASIL, 1989) deu nova redação ao artigo 9º, inciso VI da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), incluindo o espaço territorial especialmente protegido no rol dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Derradeiramente, no novo regulamento da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), o Decreto nº 99.274/90 (BRASIL, 1990), ele foi tratado sob denominação de Unidade de Conservação pelo artigo 1º, II. E consagrando, em definitivo a expressão “*Unidade de Conservação*” para designar “*espaço territorial especialmente protegido*” a Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), ao regulamentar o artigo 225, §1º, III, da CF, não fez referência a quaisquer outras áreas – naturais protegidas que não aquelas enquadradas no conceito de Unidade de Conservação exposto em seu artigo 2º, I, *in verbis*:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (MILARÉ, 2011).

Embora as chamadas Unidades de Conservação sejam uma espécie de espaço territorial especialmente protegido, nem toda área definida como tal será uma Unidade de Conservação, como por exemplo, as Terras Indígenas - TI, as Áreas de Proteção Especial, previstas na Lei nº 6.766/79 – Parcelamento do Solo Urbano (BRASIL, 1979), as Áreas de Preservação Permanente - APP e as Reservas Legais - RL, sendo estas duas últimas atualmente disciplinadas pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa – LPVN - Lei nº 12.651/12 (BRASIL, 2012) que constituiriam espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo (*latu sensu*), pois possuem fundamentos e finalidades próprias e distintas das Unidades de Conservação. Assim, a Unidade de Conservação é uma especialização do espaço protegido (BENATTI, 2003) e como tal só

poderá ser alterada ou suprimida por meio de lei, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção, conforme determina o art. 225 da CF (BRASIL, 1988).

Desta forma, é possível e didático defender que no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, em sentido estrito (*strictu sensu*), tal qual enunciado na Constituição Federal, se inserem apenas as Unidades de Conservação *típicas*, isto é previstas expressamente no SNUC (BRASIL, 2000), e de outra sorte, aquelas áreas que, embora não expressamente relacionadas, apresentam características que se amoldam ao conceito enunciado no art.2º do referida Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000), que seriam então chamadas de Unidades de Conservação *atípicas* (MILARÉ, 2011).

Para melhor compreensão, apresenta-se a seguir, essa distribuição de forma resumida, segundo Edis Milaré (2011):

Tabela 1- Distribuição e classificação dos tipos de espaços territoriais especialmente protegidos:

Espaços territoriais especialmente protegidos em sentido estrito (<i>strictu sensu</i>) incluem:	<ul style="list-style-type: none"> - UCs <i>típica</i>, previstas na Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 1998); - UCs <i>atípicas</i>, não arroladas na referida lei, mas cujo conceito se emolda ao enunciado art. 2º, I, da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 1998).
Espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo (<i>latu sensu</i>) incluem:	<ul style="list-style-type: none"> -Terras Indígenas (TI); -Áreas de Proteção Especial, previstas na Lei nº 6.766/79 – Parcelamento do Solo Urbano (BRASIL, 1979), -Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Reservas Legais (RL), sendo estas duas últimas atualmente disciplinadas pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa-LPVN- Lei nº 12.651/12 (BRASIL, 2012); -Todas as demais que tenham fundamentos e finalidades que não se subsumem ao enunciado do. 2º, I, da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000).

3.1.1 O sistema nacional de unidades de conservação-SNUC

A criação de tais espaços territoriais legal e especialmente protegidos faz parte de uma série de atos atribuídos ao poder político estatal necessário à realização de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo como fim específico o de criar condições melhores de vida humana pela conservação de espaços povoados por outras espécies animais e vegetais. Neste contexto, a instituição do chamado Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000) foi um importante instrumento para a concretização de tal norma-fim, constante do art. 225 da Constituição Federal de 1988 (DERANI, 2001b).

Conforme já mencionado, a base legal para a criação, o estabelecimento e a gestão das Unidades de Conservação está, portanto, assentada na Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentando o § 1º, I, II, III e VII do artigo 225 da Constituição Federal.

Fruto de um longo processo de gestação, a Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) nasceu depois de incertezas, fluxos e refluxos, expectativas e ansiedade, pois pairavam muitas dúvidas sobre como instituir e depois como gerir esses espaços especialmente protegidos. A regulamentação da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) foi parcialmente efetuada pelo Decreto nº 4.340/02 (BRASIL, 2002), sendo que esse instrumento buscou detalhar melhor os aspectos legais referentes à criação de unidades de conservação, à elaboração do Plano de Manejo, à exploração de bens e serviços, à compensação por significativo impacto ambiental, ao reassentamento das populações tradicionais, à reavaliação de Unidade de Conservação de categoria não prevista, bem como à gestão das Reservas da Biosfera (MILARÉ, 2011).

Destaca-se assim a importância da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, por ser o primeiro instrumento legal que, de forma compreensível, linear e sistematizada, tenta elencar e definir as diferentes categorias de Unidades de Conservação existentes no território nacional.

3.1.2 Conceito de Unidade de Conservação e objetivos do SNUC

Conforme já mencionado, a Lei do SNUC (BRASIL, 2000), em seu artigo 2º, inciso I, conceitua Unidade de Conservação como sendo

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente

instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Neste contexto, para a configuração de uma Unidade de Conservação, torna-se necessária a constatação da relevância quanto ao aspecto natural da área, a delimitação territorial, o caráter oficial a definição dos objetivos conservacionistas e o regime especial de proteção e administração, sendo necessários estudos técnicos e consulta pública.

Atualmente as áreas especialmente protegidas, se apresentam como instrumentos de fundamental importância para cumprir as metas de reduzir, de maneira significativa, a perda de diversidade biológica, por meio de ações que proporcionem a proteção integral ou, conforme o caso, o uso sustentável, integrando os princípios deste desenvolvimento sustentável, a fim de reverter a perda de recursos naturais e manter o equilíbrio e a qualidade ambiental e social.

A criação das Unidades de Conservação no Brasil é uma ferramenta importante para diminuir, os efeitos da destruição dos ecossistemas, pois são áreas geográficas destinadas à preservação dos ecossistemas naturais, visando além da manutenção da biodiversidade, a manutenção dos seus recursos genéticos a partir da busca pelo equilíbrio socioambiental.

Em relação ao que estabelece a legislação, conforme disposto no artigo 4º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, tem os seguintes objetivos: I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o

turismo ecológico; XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Dentre esses objetivos, merece destaque a ampla temática ecológica, que vai além da visão da proteção da cobertura vegetal e da biodiversidade inerente a uma determinada área, para apontar também, por exemplo, a proteção de características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural. Além disso, pode-se destacar a preocupação com a subsistência das populações tradicionais e o objetivo de favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.

3.1.3 Diretrizes e estrutura do sistema nacional de unidades de conservação

O artigo 5º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), estabelece que o SNUC deverá ser regido por diretrizes que: I - assegurem que no conjunto das Unidades de Conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente; II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação; III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação; V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem Unidades de Conservação dentro do sistema nacional; VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação; VII - permitam o uso das Unidades de Conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres; VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das Unidades de Conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais; IX - considerem

as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais; X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das Unidades de Conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos; XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as Unidades de Conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos; XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de Unidades de Conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

Observa-se que essas diretrizes, que regem o funcionamento e estabelecimento das Unidades de Conservação, apontam na direção de uma tentativa de assegurar a identidade dos ecossistemas brasileiros mais importantes. Claramente trata-se de uma identidade ecossistêmica característica dos respectivos ambientes terrestres e aquáticos, como se encontram atualmente. Resta saber da possibilidade de se buscar, além disso, a recuperação e restauração possível do seu estado anterior ou original, quando for o caso (MILARÉ, 2011).

Em relação à estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, observa-se que o SNUC apresenta uma organização bem semelhante à do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, conforme se extrai do artigo 6º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), seus órgãos de gestão estão distribuídos em três níveis de atribuição:

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as Unidades de Conservação federais,

estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007) Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, Unidades de Conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

Com a publicação da Lei nº 11.516 de 28 de agosto de 2007 (BRASIL, 2007), foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, uma autarquia em regime especial vinculado ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, o qual passou então a ser membro para executar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, restando ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o exercício supletivo do poder de polícia ambiental.

Portanto, a partir da publicação da Lei nº 11.516/07 (BRASIL, 2007), cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação instituídas pela União. Compete a ele ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais.

3.1.4 Categoria das unidades de conservação

As Unidades de Conservação, conforme instituído pelo SNUC, dividem-se em dois grupos com características distintas e peculiares, sendo elas Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável nos termos do artigo 7º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000). As Unidades de Proteção Integral objetivam basicamente a preservação da natureza, admitindo, dessa maneira, apenas o uso indireto dos recursos existentes neste espaço, ou seja, aquele uso que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei como definido no art. 7º, §1º, Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000).

Em contrapartida, as Unidades de Uso Sustentável têm a finalidade de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de

parcela dos seus recursos naturais, conforme previsão do §2º, art. 7º, da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000).

MACHADO (2004) lista as diferentes categorias de Unidades de Conservação existentes no território brasileiro, com base na relação constante nos artigos 8º e 14 da Lei 9.985/00 (BRASIL, 2000).

As Unidades de Proteção Integral são compostas por cinco categorias de Unidades de Conservação: (i) Estação Ecológica, cujo objetivo se resume na preservação da natureza, permitindo a realização de pesquisas científicas; (ii) Reserva Biológica que objetiva a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais com exceção das medidas de recuperação do meio ambiente; (iii) Parque Nacional cujo fim é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas, o contato com a natureza, o turismo ecológico e o desenvolvimento de atividades de educação; (iv) Monumento Natural que objetiva a preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica; (v) Refúgio de vida silvestre, cuja finalidade se resume na proteção de ambientes naturais que assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

Já as Unidades de Uso Sustentável apresentam sete categorias de Unidades de Conservação. Sendo elas: (i) Área de Proteção Ambiental, em geral, uma área extensa com certo grau de ocupação humana, cujo objetivo básico é a proteção da diversidade biológica, disciplinando o processo de ocupação e assegurando a sustentabilidade com o uso dos recursos naturais; (ii) Área de Relevante Interesse Ecológico, via de regra, uma área de pequena extensão com pouca ou nenhuma ocupação humana que objetiva manter os ecossistemas naturais e regular o uso admissível dessas áreas; (iii) Floresta Nacional cujo objetivo primordial é o uso sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica; (iv) Reserva Extrativista, cujo fim é a proteção dos meios de vida e da cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade; (v) Reserva de Fauna, adequada para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos; (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável, área natural que abriga populações tradicionais e que desempenha um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica; (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural, instituída em áreas privadas gravadas com perpetuidade, destaca-se pela conservação da diversidade biológica, permitindo-se nela somente atividades típicas de preservação.

Esta diversidade de categorias das Unidades de Conservação dá-se especialmente em razão da multiplicidade de objetivos de conservação que serão atendidos de forma prioritária, ou não, por cada uma delas, sendo que algumas poderão apresentar um significado mais ou menos relevante para a preservação da biodiversidade e dos sistemas naturais (MILANO, 2001) ou, essas diversas categorias de manejo têm como principal diferença os objetivos que buscam atingir, podendo ser, desta maneira, mais ou menos restritivas quanto ao uso dos recursos naturais em seu interior.

3.2 ESTRUTURA REGIMENTAL E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ICMBIO

Em relação à lei de criação do ICMBio (BRASIL, 2007), importante destacar inicialmente o prescrito no artigo 1º, que dispõe sobre as finalidades da autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público:

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

- I - executar ações da política nacional de Unidades de Conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das Unidades de Conservação instituídas pela União;
- II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas Unidades de Conservação de uso sustentável instituídas pela União;
- III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
- IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação instituídas pela União; e
- V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas

recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Através do Decreto n° 8.974, de 24 de janeiro de 2017 (BRASIL, 2017), foi aprovada a Estrutura Regimental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e, conforme consta no Anexo I do referido Decreto, em seu capítulo I- Da natureza, da Sede e das Finalidades, o seu artigo 1° estabelece:

Art.1° O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade- Instituto Chico Mendes, autarquia criada pela Lei n o 11.516, de 28 de agosto de 2007, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com autonomia administrativa e financeira, dotada de personalidade jurídica de direito público, com sede em Brasília, Distrito Federal, e com jurisdição em todo o território nacional, tem como finalidades:

I - executar ações da política nacional de Unidades de Conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, à implantação, à gestão, à proteção, à fiscalização e ao monitoramento das Unidades de Conservação federais;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas Unidades de Conservação de uso sustentável federais;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais; e

V - promover e executar, em articulação com outros órgãos e entidades, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas Unidades de Conservação federais onde estas atividades sejam permitidas.

Parágrafo único. A finalidade referida no inciso IV do caput não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Em relação à estrutura organizacional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, o mesmo Decreto n° 8.974/17 (BRASIL, 2017), no Capítulo I, referente à estrutura organizacional, dispõe em seu artigo 3°:

Art. 3° O Instituto Chico Mendes tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgão colegiado: Comitê Gestor;

II - órgão de assistência direta e imediata ao Presidente do Instituto Chico Mendes: Gabinete;

III - órgãos seccionais:

a) Procuradoria Federal Especializada;

b) Auditoria Interna; e

c) Diretoria de Planejamento, Administração e Logística;

IV - órgãos específicos singulares:

a) Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação;

b) Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação; e

c) Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade; e

V - unidades descentralizadas:

a) Coordenações Regionais:

1. Unidades de Conservação I; e

2. Unidades de Conservação II;

b) Unidade Especial Avançada;

c) Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação;

d) Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade; e

e) Unidades Avançadas de Administração e Finanças.

E por fim, conforme prescrito na Seção V do Capítulo V do Decreto n° 8.974/17 (BRASIL, 2017), referente à competência dos órgãos, em relação às Coordenações Regionais, o artigo 18 determina:

Art 18. Às Coordenações Regionais compete, na sua circunscrição:

I - executar as atividades administrativas e técnico-finalísticas relacionadas à gestão ambiental de

responsabilidade do Instituto Chico Mendes e exercer a representação institucional;

II - apoiar o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas, projetos e ações técnicas de competência do Instituto Chico Mendes;

III - coordenar, articular, integrar, determinar a execução, monitorar e avaliar as ações de gestão desenvolvidas nas Unidades de Conservação federais, com base nas orientações e nas normas definidas pelo Presidente e pelas Diretorias do Instituto Chico Mendes; e

IV - requerer ao Presidente ou aos Diretores do Instituto Chico Mendes apoio técnico e administrativo, orientações e recursos.

Portanto, conforme será objeto do presente estudo, as Unidades de Conservação instituídas pela União localizadas na região Sul do país (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) estão vinculadas à Coordenação Regional da 9ª Região-CR9, que como unidade descentralizada do ICMBio, possui importantes atribuições administrativas, especialmente àquelas ligadas ao julgamento dos autos de infração, processos de autorização para licenciamento ambiental e, ainda, atribuições técnicas, como apoio nas atividades de planejamento, implementação dos conselhos gestores, comercialização de produtos florestais, estabelecimento de instrumentos de parceria com outras instituições e gestão de conflitos socioambientais.

Importante destacar, dentre estas atividades desenvolvidas, e em conformidade com o definido em norma específica, artigo 6º da IN ICMBio nº 06/09 (ICMBio, 2009), a CR9 realiza julgamentos de autos de infração através do seu colegiado instituído atualmente pela Portaria 468 de 10 de julho de 2017, que revisou a Portaria ICMBio nº 676, de 11/10/2016 (ICMBio, 2016), que criou o Colegiado de Instrução Processual e Julgamento de Autos de Infração aplicados pelas Unidades de Conservação vinculadas à Coordenação Regional da 9ª Região em Florianópolis - CR9.

3.2.1 As Unidades de Conservação federais vinculadas a coordenação regional do ICMBio na região sul-CR9

Atualmente, existem 41 Unidades de Conservação instituídas pela União localizadas na região Sul do país, sendo que dessas 24 pertencem ao grupo de Proteção Integral (13 Parques Nacionais, 05 Estações

Ecológicas, 02 Refúgios de Vida Silvestre e 04 Reservas Biológicas), que totalizam uma área de 705.269,64 hectares. Pertencentes ao grupo de unidades de Uso Sustentável somam-se 17 Unidades de Conservação (05 Áreas de Proteção Ambiental, 10 Florestas Nacionais, 01 Área de Relevante Interesse Ecológico e 01 Reserva Extrativista), correspondendo a uma área de 1.785.866,27 hectares (ICMBio2018).

Em seu conjunto, as Unidades de Conservação vinculadas à CR9 contemplam uma área de 2.491.135,91 hectares, que correspondem ao espaço territorial e seus recursos ambientais legalmente instituído pelo Poder Público e sob regime especial de administração, que atualmente protegem importantes fragmentos dos biomas Mata Atlântica e Pampa, além de áreas costeiras e marinhas.

Ao considerar a área territorial de cada Estado da região Sul, objeto do presente estudo, em relação aos espaços territoriais especialmente instituídos pelo Poder Público, conforme definição contida no inciso I do artigo 2º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), verificam-se os seguintes números:

Tabela 2 - Extensão das áreas protegidas, Unidades de Conservação instituídas pela União, localizadas na região Sul, em relação às áreas de cada Unidade da Federação.

ESTADO	Área (km2)	Área (hectares)	Extensão das Áreas Protegidas (hectares)	% em relação à área total dos Estados
Paraná	199.307,94	19.930.793,90	1.753.326,63	9%
Santa Catarina	95.737,95	9.573.795,40	330.939,81	3%
Rio Grande do Sul	281.737,888 9	28.173.788,80	406.869,47	1%
TOTAL	295.045,89	57.678.378,10	2.491.135,91	4%

Fonte: IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm> e <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao>

Observa-se que, dos três Estados da região Sul do país, o Paraná é o que apresenta maior porcentagem de áreas protegidas, em relação à sua área territorial. Ou seja, é a Unidade da Federação que atualmente, dedica maior área, proporcionalmente, aos espaços territoriais e seus recursos ambientais, sob regime especial de administração aos quais se aplicam garantias adequadas de proteção. Em relação ao total da área da região Sul, estas áreas (Unidades de Conservação instituídas pela União), representam 4% do total de sua extensão.

3.2.2 Unidades de Conservação federais localizadas no Paraná

No estado do Paraná, constam atualmente 18 Unidades de Conservação integrantes do SNUC, instituídas pela União (com exceção das Reservas Particulares do Patrimônio Natural), representando uma área total de 1.753.326,63 hectares, distribuídas conforme apresentado nas Tabelas 3 e 4 que seguem:

Tabela 3 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Proteção Integral, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado do Paraná.

UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL		
NOME DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	Dilpoma Legal de Criação da UC	Área (ha)
Estação Ecológica de Guaraqueçaba	Dec nº 87.222 de 31 de maio de 1982	4.370,15
Parque Nacional de Ilha Grande	Dec s/nº de 30 de setembro de 1997	76.033,12
Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange	Lei nº 10.227, de 23 de maio de 2001	25.118,90
Parque Nacional do Iguaçu	Decreto-Lei Federal nº 1.035 de 10 de janeiro de 1939	185.262,00
Parque Nacional de Campos Gerais	Dec s/nº de 23 de março de 2006	21.298,91
Parque Nacional de Superagui	Dec nº 97.688 de 25 de abril de 1989	33.860,36
Parque Nacional de Guaricana	Decreto s/n de 13 de outubro de 2014	49.286,87
Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais	Lei nº 12.829, de 20 de junho de 2013	1.359,70
Refúgio da Vida Silvestre dos Campos de Palmas	Dec s/nº de 03 de abril de 2006	6.594,17
Reserva Biológica Bom Jesus	Decreto s/nº, de 5 de junho de 2012	34.179,74
Reserva Biológica das Araucárias	Dec s/nº de 23 de março de 2006	14.930,49
Reserva Biológica das Perobas	Dec s/nº de 20 de março de 2006	8.716,13
	Área Total	461.010,54

Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao>

Tabela 4 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Uso Sustentável, de acordo com o artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado do Paraná.

UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL USO SUSTENTÁVEL		
NOME DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	Dilpoma Legal de Criação da UC	Área (ha)
Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba	Dec nº 90.883 de 31 de janeiro de 1985	282.444,02
Área de Proteção Ambiental Ilhas e Varzeas do Rio Paraná	Dec s/n.º de 30 de setembro de 1997	1.005.180,71
Floresta Nacional de Assungui	Portaria nº 559, de 25 de outubro de 1968	718,66
Floresta Nacional de Irati	Portaria nº 559 de 25 de outubro de 1968	3802,48
Floresta Nacional de Piraí do Sul	Dec s/nº de 02 de junho de 2004	170,22
	Área Total	1.292.316,09

Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao>

Portanto, conforme se observa, constam atualmente no Paraná 13 Unidades de Conservação do grupo de Proteção Integral, sendo 07 Parques Nacionais, 01 Estação Ecológica, 01 Refúgio da Vida Silvestre e 03 Reservas Biológicas, que juntas totalizam uma área de 461.010,54 hectares de área protegida. Em relação às Unidades do grupo de Uso Sustentável, estas totalizam 05 Unidades de Conservação federais, sendo 02 Áreas de Proteção Ambiental e 03 Florestas Nacionais, resultando em uma área total de 1.292316,09 hectares. E conforme se observa na Tabela 4, destas áreas, merece destaque a Área de Proteção Ambiental Ilhas e Várzeas do Rio Paraná, que representa 78% do território abrangido pelas Unidades de Conservação de uso sustentável no Paraná e, inclusive, abrange em seu território as ilhas, ilhotas, as águas interiores e as áreas lagunares, as várzeas, planícies de inundação e demais sítios especiais situados nos Estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul.

3.2.3 Unidades de Conservação federais localizadas em Santa Catarina

No estado de Santa Catarina, constam atualmente 16 Unidades de Conservação integrantes do SNUC, instituídas pela União (com exceção das Reservas Particulares do Patrimônio Natural). Essas Unidades, juntas totalizam uma área de 330.939,81 hectares, conforme dados nas Tabelas 5 e 6 que seguem:

Importante destacar a situação dos Parques Nacionais Aparados da Serra e da Serra Geral, que estão localizados na divisa dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, possuindo assim parte de seu território nos dois Estados. Desta forma, para o presente trabalho serão apresentadas aqui as respectivas áreas localizadas em cada Estado.

Tabela 5 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Proteção Integral, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado de Santa Catarina.

UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL		
NOME DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	Dilpoma Legal de Criação da UC	Área (ha)
Estação Ecológica de Carijós	Dec nº 94.656 de 20 de julho de 1987	759,33
Estação Ecológica da Mata Preta	Dec s/nº de 19 de outubro de 2005	6.573,48
Parque Nacional das Araucárias	Dec s/nº de 19 de outubro de 2005	12.841,00
Parque Nacional da Serra do Itajaí	Dec s/nº de 04 de junho de 2004	56.918,11
Parque Nacional de Aparados da Serra*	Dec nº 47.446 de 17 de dezembro de 1959	5.224,00
Parque Nacional da Serra Geral*	Dec nº 531 de 20 de maio de 1992	8.600,00
Parque Nacional de São Joaquim	Dec nº 50.922 de 06 de julho de 1961	49.672,38
Reserva Biológica Marinha do Arvoredo	Dec nº 99.142 de 12 de março de 1990	17.104,47
	Área Total	157.692,77

Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao>

*Indicada apenas a extensão (área) que Unidade abrange no estado de Santa Catarina, conforme o Plano de Manejo da Unidade (MMA/IBAMA, 2004).

Tabela 6 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Uso Sustentável, de acordo com o artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado de Santa Catarina.

UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL USO SUSTENTÁVEL		
NOME DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	Dilpoma Legal de Criação da UC	Extensão (ha)
Área de Proteção Ambiental do Anhatomirim	Dec nº 528 de 20 de maio de 1992	4.436,56
Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca	Dec nº de 14 de setembro de 2000	154.866,27
Área de Relevante Interesse Ecológico da Serra da Abelha	Resolução CONAMA nº 005 de 17 de outubro de 1990	5.016,57
Floresta Nacional de Caçador	Portaria nº 560 de 25 de outubro de 1968	706,53
Floresta Nacional de Chapecó	Portaria nº 560 de 25 de outubro de 1968	1.604,35
Floresta Nacional de Ibirama	Dec nº 95.818 de 11 de março de 1988	519,35
Floresta Nacional de Três Barras	Portaria nº 560 de 25 de outubro de 1968	4.385,33
Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé	Dec nº 533 de 20 de maio de 1992	1.712,08
	Área Total	173.247,04

Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao>

Portanto, conforme se constata, em Santa Catarina são 06 Unidades de Conservação do grupo de Proteção Integral, sendo 05 Parques Nacionais (incluindo os Parques de Aparados da Serra e da Serra Geral), 02 Estações Ecológicas, 01 Reserva Biológica, que totalizam uma área de 157.692,77 hectares. Das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, somam-se 08, e destas constam 02 Áreas de Proteção Ambiental, 01 Área de Relevante Interesse Ecológico, 04 Florestas Nacionais e 01 Reserva Extrativista, resultando em uma área total de 173.247,04 hectares.

3.2.4 Unidades de Conservação federais localizadas no Rio Grande do Sul

No estado do Rio Grande do Sul, atualmente observa-se um total de 10 Unidades de Conservação instituídas pela União, e integrantes do SNUC, novamente, com exceção das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, totalizando uma área de 406.869,47 hectares, distribuídas da seguinte forma, conforme Tabelas 7 e 8:

Tabela 7 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Proteção Integral, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado do Rio Grande do Sul.

UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL		
NOME DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	Dilpoma Legal de Criação da UC	Área (ha)
Estação Ecológica de Aracuri Esmeralda	Dec nº 86.061, de 02 de junho de 1981	276,98
Estação Ecológica do Taim	Decreto nº 92.963, de 21 de julho de 1986	32.806,31
Parque Nacional da Lagoa do Peixe	Dec nº 93.546 de 06 de novembro de 1986	36.721,71
Parque Nacional de Aparados da Serra *	Dec nº 47.446 de 17 de dezembro de 1959	7.917,05
Parque Nacional da Serra Geral*	Dec nº 531 de 20 de maio de 1992	8.701,89
Refúgio da Vida Silvestre Ilha dos Lobos	Dec s/nº de 4 de julho de 2005	142,39
	Área Total	86.566,33

Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao>

*Indicada apenas a extensão (área) que Unidade abrange no estado do Rio Grande do Sul, conforme o Plano de Manejo da Unidade (MMA/IBAMA, 2004).

Tabela 8 - Unidades de Conservação federais pertencentes ao grupo de Uso Sustentável, de acordo com o artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000) localizadas no estado do Rio Grande do Sul.

UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL USO SUSTENTÁVEL		
NOME DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	Dilpoma Legal de Criação da UC	Extensão (ha)
Área de Proteção Ambiental Ibirapuitã	Dec nº 529 de 20 de maio de 1992	316.790,42
Floresta Nacional de Canela	Portaria nº 561 de 25 de outubro de 1968	563,52
Floresta Nacional de Passo Fundo	Portaria nº 561 de 25 de outubro de 1968	1.333,61
Floresta Nacional de São Francisco de Paula	Portaria nº 561, de 25 de outubro de 1968	1.615,59

Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao>

Assim, desse total de Unidades de Conservação federais no estado do Rio Grande do Sul, 06 pertencem ao grupo de Proteção integral (03 Parques Nacionais, 02 Estações Ecológicas, 01 Refúgio da Vida Silvestre), que totalizam uma área de 86.566,33 hectares, e 04 pertencem ao grupo de Uso Sustentável (01 Área de Proteção Ambiental e 03 Florestas Nacionais), resultando em uma área total de 320.303,14, 04 hectares.

3.3 O PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A PROTEÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS E SEUS COMPONENTES A SEREM ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Destaca-se que a CF (BRASIL, 1988), em seu art. 225, I, II, III e IV, passou a definir como dever do Poder Público: a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do País; a proteção dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; a proteção da fauna e da flora e de sua função ecológica.

Atualmente, a implantação de áreas protegidas como estratégia de conservação da biodiversidade de espécies e ecossistemas é mundialmente adotada e fomentada por diversos acordos e convenções internacionais. A expansão de territórios cobertos por áreas protegidas vem aumentando gradualmente, porém, grandes extensões não asseguram a proteção da biodiversidade se estas áreas não forem efetivas em sua totalidade. Dessa forma, e frente ao aumento histórico e gradativo das atividades degradadoras do meio ambiente, e sendo o meio ambiente um bem jurídico constitucionalmente assegurado em razão da sua importância, destaca-se que, além da necessidade de criação e implementação dessas áreas, através das Unidades de Conservação, faz-se necessária a implementação de ações de proteção dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (através do poder de polícia ambiental, sendo esta uma atividade administrativa que limita o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança e bem-estar da coletividade), bem como a aplicação adequada dos mecanismos jurídicos existentes para proteger o meio ambiente e sua biodiversidade de espécie e ecossistemas, considerando a gravidade dos danos ambientais.

A conceituação do Poder de Polícia Ambiental exige necessariamente o adequado entendimento da conceituação de Poder de Polícia desenvolvido pelo Direito Administrativo. O poder de polícia, conforme ensina MILARÉ (2013), vem evoluindo através das práticas do Direito no decorrer da história, sob a influência da transição do Estado liberal para o Estado do bem-estar social. Da polícia geral passou-se às polícias especiais, cuja atribuição peculiar é cuidar da elaboração e aplicação das normas que regulam determinados negócios do Estado e interesses da comunidade (MILARÉ, 2007).

O conceito legal de poder de polícia foi dado pelo Código Tributário Nacional - CTN/Lei nº 5.172/1966 (BRASIL, 1966), que traz disposto em seu art. 78 a conceituação legal do instituto, que diz:

considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou obtenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, no exercício das atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A partir do exposto, podemos conceituar de forma genérica o poder de polícia como sendo a atividade administrativa que limita o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança e bem-estar da coletividade.

A expressão poder de polícia tomada por seu sentido amplo abrange tantos os atos do executivo quanto do legislativo, refletindo-se conforme define Celso Antônio Bandeira de Mello em seu Curso de Direito Administrativo (MELLO, 1999) como sendo estas “medidas do estado que delineiam a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”. Ainda segundo o mesmo autor, a expressão poder de polícia tomada em seu sentido estrito relaciona-se unicamente com as intervenções, quer gerais ou abstratas (como os regulamentos), quer concretas e específicas (tais como as autorizações, licenças e injunções) do poder executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais.

Dos conceitos expostos, temos que três são os atributos do Poder de Polícia Administrativo, quais sejam: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade. Discricionariedade é a margem de liberdade que a lei outorga ao administrador público para que ele, mediante critérios de oportunidade (momento) e conveniência (adequação), possa, dentre as várias alternativas previstas, escolher a mais adequada ao caso concreto. Já a autoexecutoriedade é a possibilidade que a administração pública tem de, com os próprios meios, pôr em execução suas decisões sem precisar recorrer previamente ao Judiciário. A coercibilidade, por sua vez, consiste na possibilidade de utilização de medidas coativas quando na situação concreta o particular resiste (COSTA, 2010).

O poder de polícia ambiental, em favor do Estado, definido como obrigação pelo art. 225 da Carta Magna e a ser exercido em função dos pressupostos da ação tutelar, é decorrência lógica e direta da competência para o exercício da tutela administrativa do meio ambiente (MILARÉ, 2013).

A importância do devido exercício desse poder incide tanto na preservação de atividades lesivas ao meio ambiente, como em sua repressão, quando as autoridades competentes notificam formalmente a ocorrência de uma desobediência às normas e princípios da legislação ambiental, ensejando a tomada de providências em relação aos procedimentos para a tutela civil, administrativa e penal dos recursos ambientais lesados ou colocados em situação de risco.

Cumprido destacar que o Poder de Polícia Ambiental instrumentaliza-se, por meio do auto de infração, com a imposição das medidas elencadas no artigo 3º do Decreto 6.514/2008 (BRASIL, 2008), decreto este que regulamenta a Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998), e dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, sendo estas: advertência, multa, 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, destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; demolição de obra; suspensão parcial ou total das atividades e restritiva de direitos (COSTA, 2010).

Para plena compreensão do conteúdo relacionado ao presente estudo, é importante destacar também a Instrução Normativa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, IN ICMBio nº 06/2009, que regula os procedimentos para a apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição de sanções, a defesa, o recurso e os procedimentos preliminares à cobrança de créditos oriundos de sanções pecuniárias.

3.4 AS COMPETÊNCIAS E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

A Constituição Federal traz nas normas contidas nos artigos 23 e 24, regras de competência administrativa e legislativa. Na sistemática constitucional a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência comum, chamada também de administrativa, para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios

arqueológicos, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios - art. 23 da CF (BRASIL, 1988).

Em relação à competência legislativa, cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico - art. 24 da CF (BRASIL, 1988).

Assim, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Essa competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados, sendo certo que na ausência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. Vale lembrar que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. Por oportuno ainda, lembrar que aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A Lei 6.938/81 - PNMA (BRASIL, 1981), em seu artigo 6º, preconiza que os 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, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, instituído pela já citada Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981), regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990 (BRASIL, 1990), apresenta atualmente a seguinte estrutura:

- a) Órgão Superior: O Conselho de Governo Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
- b) Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente - MMA
- c) Órgãos Executores: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.
- d) Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de

programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

e) Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

A atuação do SISNAMA é feita mediante articulação coordenada dos Órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA.

Portanto, conforme já mencionado, a Constituição Federal estabelece que a União, os Estados e Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre a proteção do meio ambiente. A isso soma-se, ainda, que todos os entes federativos têm competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição/degradação ambiental em qualquer de suas formas o que envolve atribuições na esfera administrativa, com fulcro no poder de polícia, conforme art. 23, VI e 24 da CF (BRASIL, 1988).

Em sintonia com a referida competência comum dos entes federativos, a Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) incluiu como aptos para lavratura de autos de infração e de instauração de processos administrativos todos os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, no âmbito das três esferas da Federação brasileira.

A apuração e investigação de supostas infrações e a devida aplicação de sanções e medidas administrativas representam uma das mais importantes expressões do poder de polícia conferido à Administração Pública. A capacidade repressiva, ou coercibilidade, é um dos atributos desse poder, manifestadas através de penalidades administrativas previstas na legislação atinente e aplicadas concretamente por agentes competentes do Poder Público (MILARÉ, 2013).

3.5 A CARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A definição de uma infração administrativa ambiental acha-se no art. 70 da Lei 9.608/98 (BRASIL, 1998) e art. 2º do Decreto 6.514/2008 (BRASIL, 2008), conforme segue:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de coresponsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

Art. 2º Considera-se infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, conforme disposto na Seção III deste capítulo.

Parágrafo único. O elenco constante na Seção III deste Capítulo não exclui a previsão de outras infrações previstas da legislação.

Cumprido destacar que, na esfera administrativa, a infração é caracterizada não pela ocorrência de um dano, mas pela inobservância de regras jurídicas de que podem ou não resultar consequências prejudiciais ao meio ambiente.

Essas regras jurídicas são explicitadas pela Constituição Federal, por normas federais, estaduais, distritais, municipais e por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e por normas regulamentares editadas por outros órgãos dotados de competência normativa (MILARÉ, 2011).

Atualmente, encontra-se vigente o Decreto Federal nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), que revogou e substituiu o Decreto Federal nº 3.179/99 (BRASIL, 1999), que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

3.6 COMPETÊNCIAS PARA LAVRATURA DE AUTOS DE INFRAÇÃO AMBIENTAL E INSTAURAR PROCESSO ADMINISTRATIVO

Em conformidade com o princípio constitucional que confia o cuidado e proteção do meio ambiente a todos os entes da federação, segundo disposto no art. 23, caput e inc. VI da CF (BRASIL, 1988), o § 1º do art. 70 da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) confere aos funcionários dos órgãos ambientais dos três níveis de governo, integrantes do SISNAMA, bem como aos agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha, devidamente designados para as atividades de fiscalização, o poder e competência para lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos.

Ainda, em consonância ao princípio da autonomia dos entes federativos, cabe a cada um identificar o seu interesse em apurar ou não a responsabilidade administrativa do suposto infrator, sendo que na apuração da infração administrativa, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, via de regra sua própria legislação aplicada à matéria, bem como, suplementarmente e/ou de forma complementar, a legislação federal.

3.7 AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO MEIO AMBIENTE

A Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, entretanto os artigos 70 a 76 da referida norma, não são as únicas sobre infrações administrativas. Somam-se a elas as infrações definidas nas legislações estadual, distrital e municipal, tocantes ao meio ambiente. Na esfera federal, deve-se destacar o já mencionado Decreto Federal nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, regulamentando nesse sentido a Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998).

O Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008) em seu capítulo I, Seção III, artigos 24 a 93, traz uma relação, não exauriente (ressalva inclusive constante no parágrafo único do artigo 2º desta norma), das possíveis infrações administrativas consideradas lesivas ao meio ambiente, apresentado da seguinte e forma:

Subseção I – Das infrações contra a fauna (artigos 24 a 42);

Subseção II – Das infrações contra a flora (artigos 43 a 60-A);

Subseção III – Das infrações relativas à poluição e outras infrações ambientais (artigos 61 a 71);

Subseção IV – Das infrações contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural (artigos 72 a 75);

Subseção V – Das infrações administrativas contra a administração ambiental (76 a 83);

Subseção VI – Das infrações cometidas exclusivamente em Unidade de Conservação (artigos 84 a 92).

3.8 AS SANÇÕES E AS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS ACAUTELATÓRIAS

Conforme disposto no artigo 72 da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998), artigo 3º do Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008) e artigo 14 da IN ICMBio 06/2009 (este último que dispõe sobre os processos e os procedimentos para a apuração de infrações administrativas), as infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

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.

Sanção, em termos gerais, é a pena imposta pela lei para punir o seu descumprimento ou as infrações consumadas contra ela. Conforme entendimento de Enterría e Fernandez (1991),

por sanção administrativa entendemos aqui um mal imposto pela Administração a um administrado como consequência de uma conduta ilegal. Esse mal (fim aflictivo da sanção) consistirá sempre na privação de um bem ou de um direito (revogação de um ato favorável, perda de uma expectativa ou de um direito, imposição de uma obrigação de pagamento ou de uma multa).

Como é evidente, de nada adiantaria a previsão da existência de tipos de infrações administrativas e a ação fiscalizadora, se não houvesse sanção para o descumprimento da norma. Como adverte Sundfeld (1987),

a finalidade do ato sancionador ao infrator é sempre a de impor uma consequência desfavorável ao infrator, seja para castigá-lo, hipótese em que assume certo tom didático em relação a ele e terceiros, seja para permitir sua recuperação, seja para ressarcir o lesado do prejuízo que lhe foi causado pelo fato sancionado.

Nada obstante a terminologia utilizada pelo legislador, denominando como sanções todas as indicadas no artigo 72 da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998), observa-se que o Decreto 6514/08 (BRASIL, 2008) em seu artigo 101, caput, chama aquelas constantes dos incisos IV a IX de medidas administrativas (por sua natureza mais acautelatória do que propriamente sancionatória) ou, como queiram, medidas cautelares da Administração, que têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo (MILARÉ, 2013).

Neste sentido não há como imputar ao Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008), qualquer demasia ao seu caráter regulamentar, transformando em medida preventiva o que a Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) chamou de sanção. Atenta-se, porém, que as referidas medidas acautelatórias só devem ser aplicadas em caráter excepcional, nos casos em que a protelação importar em risco de agravamento do dano ambiental ou de graves riscos à saúde pública.

Poder-se-ia argumentar que, quando adotadas tais medidas inicialmente, em caráter preventivo, no ato da fiscalização e não ao final de um processo legal sancionatório, estaria como que subtraindo do suposto infrator o direito à ampla defesa. Entretanto, esse entendimento não deve prosperar, pois o próprio Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008) em seu artigo 124, § 1º, determina que “as medidas administrativas que forem aplicadas no momento da atuação deverão ser apreciadas no ato decisório, sob pena de ineficácia”.

Além disso, cabe destacar que a Lei 9.784/1999 (BRASIL, 1999), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, exarou que, “em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado”.

3.9 O PROCESSO ADMINISTRATIVO E A AMPLA DEFESA

Qualquer pessoa, física ou jurídica, constatando a infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades competentes

(funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, designados para a atividade de fiscalização), para efeito do exercício do seu poder de polícia (§1º e 2º do artigo 70 da Lei nº 9.605/98). A autoridade ambiental que tiver conhecimento da infração ambiental será obrigada a promover a apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade (§1º e 2º do artigo 70 da Lei nº 9.605/98). No processo administrativo ambiental, o § 4º do mesmo artigo repete o disposto no inciso LV do artigo 5º da CF (BRASIL, 1988), e assegura ao interessado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

No processo administrativo geral, a Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999) regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelecendo vários preceitos e critérios, com o objetivo de assegurar o pleno exercício do direito ao contraditório e a ampla defesa e visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Esta lei estabelece que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Cumpre destacar alguns outros critérios relevantes que deverão ser observados nos processos administrativos, conforme parágrafo único do artigo 2º da mesma norma, sendo estes: atuação conforme a lei e o Direito; atendimento a fins de interesse geral; divulgação oficial dos atos administrativos; indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Atribui-se o nome de processo administrativo sancionador ao rito da administração pública em prover a responsabilização administrativa (ambiental) ao administrado, decorrente de suas condutas e atividades que transgrediram as normas e regulamentos, cabendo a ele a aplicação e execução das sanções e demais medidas administrativas.

3.9.1 Regras procedimentais para apuração da infração ambiental

Com a publicação do Decreto Federal nº 6.514/08 (BRASIL, 2008) o processo administrativo federal para apuração das infrações ao meio ambiente ganhou delineamentos próprios, dispondo especificamente

sobre a autuação, a defesa, a instrução, o julgamento do auto de infração e os recursos, sendo que a partir desse momento, a autoridade administrativa, para aplicar e julgar as sanções descritas no artigo 3º passou a levar em consideração as diversas regras, preceitos e previsões normativas específicas, relativos aos procedimentos para a apuração de infrações ambientais.

Após a publicação do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), em dezembro de 2009, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, editou a Instrução Normativa – ICMBio nº 06/2009 (ICMBio, 2009), dispondo sobre os o processo e procedimentos para apuração de infrações administrativas, por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulando assim a imposição de sanções, a defesa, o recurso e os procedimentos preliminares à cobrança de créditos oriundos de sanções pecuniárias, bem como as devidas competências para as respectivas providências administrativas, no âmbito dessa autarquia.

3.9.1.1 Auto de infração

Constatada a ocorrência de infração administrativa, será lavrado o respectivo auto de infração, na forma dos artigos 96 a 98 do Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008), bem como nos artigos 13 e 15 da IN ICMBio nº 06/2009 (ICMBio, 2009), devendo ser lavrado em formulário próprio, com a identificação do autuado, descrição clara e objetiva das infrações verificadas, bem como a indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos, assegurando ainda ao autuado o contraditório e ampla defesa, sendo a partir disso então iniciada a apuração da infração administrativa ambiental.

Conforme disposto no artigo 98 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), cada auto de infração constituirá processo administrativo próprio da unidade administrativa responsável pela apuração da infração, formalizado no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, ressalvados os casos de força maior devidamente justificados.

Nos casos de auto de infração que apresente vício sanável, este poderá a qualquer tempo ser convalidado pela autoridade julgadora, por meio de despacho saneador, após o devido pronunciamento do órgão da Procuradoria Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação, conforme disposto no artigo 99 do Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008). Por sua vez, o auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora, com o consequente arquivamento do processo, também após pronunciamento da Procuradoria Geral Federal, segundo

determina o artigo 100 do Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008), sendo que, nestes casos, quando a infração efetivamente existir, um novo auto de infração deverá ser lavrado, mediante a adoção das providências pertinentes e observadas as regras e os prazos relativos à prescrição, dispostos nos artigos 21 e 22 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008).

3.9.1.2 Defesa

Conforme prescrito no inciso I do artigo 71 da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998), seguido pelo artigo 113 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008) e artigo 62 da IN ICMBio nº 06/2009 (ICMBio, 2009), o prazo para o oferecimento de defesa contra o auto de infração é de vinte dias, contados da data de ciência da autuação.

A ciência da autuação, no processo administrativo geral, conforme artigo 26, § 3 e 4º da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado e, no caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

De forma similar, nos processos administrativos relativos às infrações e sanções ao meio ambiente, segundo disposto no §1º, incisos I, II e III do artigo 96 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), a ciência da lavratura do auto de infração ocorrerá das seguintes formas: pessoalmente; por seu representante legal; por carta registrada; e nos casos de interessados em lugar incerto, não sabido ou se não for localizado no endereço, através de edital.

Entretanto, a não apresentação da defesa, não constitui o reconhecimento da verdade dos fatos ou a renúncia a direitos, nem mesmo representa impedimento ou restrição (nas próximas etapas do tramite processual) ao exercício de direito da ampla defesa pelo autuado, conforme dispõe o artigo 27 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999). Porquanto, em atendimento ao princípio da autotutela administrativa, diante de eventuais nulidades ou irregularidades verificadas nos autos administrativos, estas podem e devem ser levadas ao conhecimento das autoridades administrativas competentes, para que estas revejam ou até mesmo invalidem seus próprios atos, mesmo depois de decorrido o prazo legal para apresentação de defesa ou recurso administrativo, segundo artigo 53 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999).

3.9.1.3 Instrução

Em homenagem ao princípio da ampla defesa, contido no artigo 5º, LV da CF (BRASIL, 1988), e considerando o silêncio do artigo 71 da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) a respeito dos procedimentos de instrução processual destinados a averiguar e comprovar as informações necessárias à tomada de decisão final pela autoridade competente, o Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), em seus artigos 118 a 126 e, posteriormente a IN ICMBio nº 06/09 (ICMBio, 2009), em seus artigos 65 a 67, passaram a regulamentar a matéria.

Conforme as mencionadas normas que regulamentam as atividades de instrução processual, caberá ao autuado a prova dos fatos que tenha alegado em sua defesa, sem prejuízo do dever atribuído à autoridade julgadora para instrução e decisão, conforme artigo 118 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008). Além disso, segundo disposto no artigo 119 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), a autoridade julgadora poderá requisitar a produção de provas necessárias à sua convicção, bem como parecer técnico ou contradita do agente autuante, especificando o objeto a ser esclarecido, sendo que, entende-se por contradita "*as informações e esclarecimentos prestados pelo agente autuante necessários à elucidação dos fatos que originaram o auto de infração, ou as razões alegadas pelo autuado*", conforme §3º do artigo 119 do referido decreto.

Caso seja verificada controvérsia jurídica, caberá ao órgão da Procuradoria Geral Federal emitir parecer fundamentado para a motivação da decisão da autoridade julgadora, segundo disposto no artigo 121 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008).

Concluídos os procedimentos e a fase de instrução processual, conforme determina o artigo 122 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), o autuado terá o direito de se manifestar nas alegações finais.

3.9.1.4 Julgamento

O artigo 48 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), localizado no capítulo XI referente ao dever de decidir, determina que "*a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência*".

E a referida decisão/julgamento dos autos de infração, nos termos do artigo 49 da citada norma que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal- Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), e ainda do artigo 71, II da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) e artigo

124 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), deve se dar em 30 dias, contados da data de sua lavratura, apresentada ou não defesa, decidindo sobre a aplicação das penalidades.

Entretanto, observa-se que soa estranho o comando constante no artigo 71, II da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998), pois caso se considere que o prazo de vinte dias para a defesa só começa a fluir da data da ciência da autuação, que muitas vezes não ocorre no próprio ato, pode acontecer de o prazo de decisão se esgotar antes do consignado para a defesa. Decerto a autoridade julgadora não poderá decidir sem a devida oitiva do autuado, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da ampla defesa. Sendo assim, mais acertada a Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), ao estabelecer em seu artigo 49 o prazo de até trinta dias para a Administração decidir, uma vez concluída a instrução do processo.

Ressalta-se assim que, embora a legislação considere o prazo de 30 dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, é sabido que esse prazo não goza de sustentação porque não há tempo hábil para defesa, contradita, alegações finais e decisão, o que poderia violar o direito do contraditório e a ampla defesa do administrado. E ao considerar o disposto na Lei nº 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal - LPA (BRASIL, 1999), na LCA (BRASIL, 1998) e no Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), constam os seguintes prazos: 20 dias para o autuado oferecer defesa, conforme art. 71, I da LCA (BRASIL, 1998); 15 dias para o parecer/instrução, segundo disposto no art.42 da LPA (BRASIL, 1999); 10 dias para as alegações finais, depois de encerrada a instrução - art. 44 da LPA, artigo 122 do Decreto nº 6514/08 (BRASIL, 2008); e 30 dias para o julgamento, mais prorrogação por igual período expressamente motivada, conforme disposto no art. 49 da LPA (BRASIL, 1999). O que acarreta assim um prazo razoável de 105 dias para o julgamento em 1ª instância.

Ainda em relação ao prazo para a decisão/julgamento, conforme disposto no §2º do artigo 124 da norma que regulamenta a LCA (BRASIL, 1998), o Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), a inobservância do prazo para julgamento não torna nula a decisão da autoridade julgadora e o processo.

Salienta-se que a autoridade competente não fica subordinada aos critérios de dosimetria utilizados pelo agente autuante, pois consoante colocado no artigo 123 do Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008):

a decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, ou ao valor da multa, podendo, em decisão motivada, de ofício

ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental vigente.

Segundo estabelecido no artigo 125 do Decreto n° 6.514/08 (BRASIL, 2008), que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo para apuração destas infrações, a decisão proferida pela autoridade julgadora deverá ser motivada, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos em que se baseia, e ainda, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, a motivação deve ser explícita, clara e pertinente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de pareceres informações ou decisões anteriores, que neste caso deverão ser parte integrante do ato decisório.

No presente caso, e considerando o objeto de estudo do presente trabalho, cumpre destacar que, conforme previsto no artigo 8° da Instrução Normativa ICMBio n° 06/09 (ICMBio, 2009), as competências do Coordenador Regional (como autoridade julgadora) previstas no artigo 6° da mesma IN, foram delegadas ao colegiado de servidores, conforme a atualmente vigente PORTARIA ICMBio N° 468, de 10 de julho de 2017 (ICMBio, 2017), passando portanto o colegiado as seguintes competências: I - promover, observadas as limitações dispostas na Seção III do Capítulo IV, a destinação sumária de bens objeto de medida administrativa cautelar de apreensão; II - decidir sobre o agravamento de que trata o art. 11 do Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008 (BRASIL, 2008); III - decidir motivadamente sobre a manutenção das medidas administrativas cautelares aplicadas pelo agente de fiscalização, quando provocado para tanto, enquanto o processo ainda não houver sido julgado; IV - julgar e homologar os autos de infração em primeira instância, mantendo ou cancelando as medidas administrativas cautelares aplicadas; V - decidir pela manutenção ou reconsideração do julgamento quando interposto recurso; VI - exercer o juízo de admissibilidade dos recursos; e VII - elaborar o parecer instrutório recursal.

3.9.1.5 Recursos

Em conformidade com a previsão legal contida no §1° do artigo 56 da Lei n° 9.784/99 (BRASIL, 1999), bem como no artigo 127, do Decreto Federal n° 6.514/08 (BRASIL, 2008), das decisões proferidas pela autoridade julgadora no âmbito da Administração Pública Federal cabe recurso voluntário, em face de razões de legalidade e de mérito, no prazo de vinte dias, dirigida à autoridade que deliberou a decisão recorrida. A

ela cumpre, caso não reconsidere sua decisão no prazo de cinco dias, encaminhar os autos à autoridade superior para julgamento, conforme a estrutura administrativa do órgão responsável pela autuação.

De modo geral, o recurso não terá efeito suspensivo, exceto em relação à penalidade de multa aplicada, e na hipótese de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, em que a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido do recorrente, conceder efeito suspensivo ao recurso, conforme artigo 128 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), artigo 61 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999) e artigo 89 da IN ICMBio nº 06/09 (ICMBio, 2009).

Conforme consta no artigo 127-A do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), inserido pelo Decreto nº 6.686/08 (BRASIL, 2008), foi conferida à autoridade ambiental que proferiu decisão no âmbito da defesa administrativa (1ª instância), a possibilidade de recorrer *de ofício* à autoridade imediatamente superior, mediante a declaração na própria decisão. E de acordo com o que foi fixado pelo artigo 83, incisos I e II da Instrução Normativa ICMBio nº 06/09 (ICMBio, 2009), a autoridade julgadora deverá submeter à instância superior, o auto de infração: I- cuja multa indicada pelo agente autuante tenha sido reduzida no julgamento em mais de R\$ 10.000,00 (dez mil reais); II- com a indicação de multa superior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) tenha sido anulada, cancelada ou cuja cominação pecuniária tenha sido reduzida em julgamento. Ainda, conforme § 1º e 2º do mesmo artigo, não será objeto de recurso de ofício o cancelamento de autos de infração quando os fatos ilícitos forem objeto de nova autuação, e o recurso de ofício somente será encaminhado à autoridade superior após intimação do autuado acerca do julgamento e após decorrido o prazo para apresentação de recurso voluntário.

A autoridade superior, responsável pelo julgamento do recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, conforme artigo 129 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008) e artigo 92 da IN ICMBio nº 06/09.

A redação original do artigo 130 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), determinada que, das decisões proferidas pela autoridade superior, caberia recurso ao Conselho Nacional de Meio Ambiente-CONAMA. Entretanto, a Lei nº 11.941/09 (BRASIL, 2009), por determinação do disposto no artigo 79, XIII, revogou o inciso III, caput do artigo 8º da Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981), afastando do CONAMA a competência para decidir, em última instância administrativa, os recursos interpostos contra as sanções impostas pela autoridade superior. Deste modo, por força dessa alteração legislativa, não se pode mais considerar o CONAMA como

última instância recursal na esfera administrativa federal, restando, pois, tacitamente revogadas as disposições contidas nos artigos 130,132 e 133 (MILARÉ, 2013).

É conveniente destacar o disposto no artigo 65 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), segundo o qual, os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, sendo que da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

Ainda no mesmo sentido, o Supremo Tribunal já assentou que diante de indícios de ilegalidade, a Administração deve exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em contrariedade ao princípio da segurança jurídica (Súmulas 346 e 473 do STF).

Por fim, segundo prescrito no artigo 93 da IN ICMBio 06/09 (ICMBio, 2009), se em Sede recursal, o Presidente do Instituto decidir pela aplicação de penalidade mais gravosa do que a fixada no julgamento de primeira instância, sua decisão deverá ser expressa quanto as razões do agravamento. Conforme parágrafo único, a referida aplicação de penalidade mais gravosa do que a fixada em primeira instância só será possível quando tenha havido recurso *de ofício*.

3.9.1.6 Prescrição administrativa ambiental

Segundo Di Pietro (2017),

quando se trata de punição decorrente do exercício do poder de polícia, a Lei nº 9.873, de 23-11-99, estabelece prazo de prescrição de cinco anos para a ação punitiva da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em caso de paralisação do procedimento administrativo de apuração de infração, por período superior a três anos, também incide a prescrição, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação. Se ao fato objeto da ação punitiva da Administração corresponder crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal. A mesma lei, nos arts. 2º e 3º, indica, respectivamente, os casos de interrupção e suspensão da prescrição. Essa lei somente se aplica na esfera federal.

A matéria da prescrição administrativa ambiental, antes tratada pela legislação de forma esparsa e a deixar dúvida no interprete do Direito, foi devidamente regulamentada pelos artigos 21 e 22 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), dedicando uma seção específica para o tratamento do tema, dos prazos prescricionais (MILARÉ, 2013). Pertinente observar o que dispõem os citados artigos normativos, semelhante ao que já determinava a Lei nº 9.873/99 (BRASIL, 1999):

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 3º Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o caput reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

Diante do disposto na legislação e conforme se deduz das disposições citadas acima, existem três tipos de prescrição administrativas em matéria ambiental, sendo estas: i) a prescrição da ação

da Administração objetivando apurar a prática de infrações administrativas contra o meio ambiente que não configuram infrações penais, a qual se opera em 5 (cinco) anos, contados da data do cometimento do ato até a ocorrência de uma das hipóteses previstas no artigo 22 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008); ii) a prescrição intercorrente, que se opera nos processos administrativos paralisados por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho; iii) a prescrição da ação da Administração objetivando apurar a prática de infrações administrativas contra o meio ambiente que também configuram infrações penais, que se opera pelo prazo previsto na lei penal.

Este último tipo de prescrição, observa-se, portanto que, quando se tratar de infração contra o meio ambiente que também caracteriza infração penal, deve-se apurar qual o tipo penal do ato cometido para a fixação do prazo de prescrição e, com base do máximo da pena privativa de liberdade cominada ao respectivo crime, aplicar a tabela de prazos previstos no artigo 109 do Código Penal - Decreto Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940 (BRASIL, 1940).

3.9.2 A execução das sanções

Finalizado o iter procedimental, de instrução e julgamento (e não havendo mais possibilidade de recurso), a última etapa do processo administrativo sancionador é a de execução das sanções aplicadas, sendo que, nos casos de decisão de manutenção da autuação ambiental, o Estado deverá executar as sanções estabelecidas e demais medidas administrativas aplicadas pelo agente autuante e confirmadas em julgamento. Desta forma, deverão ser adotadas as providências cabíveis e pertinentes para: cobrança da multa (quitação do débito); a manutenção do embargo de obra ou atividade, a destinação final de bens apreendidos (que ainda não tenham sido destinados) e a reparação do dano ambiental, entre outras medidas, conforme cada caso, com o objetivo de fazer com que as penalidades sejam devidamente aplicadas.

3.9.2.1 *Pagamento da multa*

A multa é a sanção mais típica no processo administrativo sancionador. O pagamento da multa pode ser considerado o principal indicador de eficácia do instrumento coercitivo, mas algumas vezes pode denotar um caráter arrecadador do Estado, ou seja, está interessado no pagamento com o propósito de obter receita e não de servir como elemento punitivo para promover a dissuasão (SCHMITT, 2015).

Em relação à norma específica que regulamenta e estabelece o processo administrativo federal, e conforme disposto no § 1º do artigo 113 do Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008), no prazo de 20 (vinte) dias, contados da data de ciência da autuação, o autuado tem direito a 30% (trinta por cento) de desconto no valor devido.

Conforme estabelecido no artigo 96 da IN ICMBio nº 06/2009 (ICMBio, 2009), na Seção II - da Cobrança e do Parcelamento do Débitos, findos os procedimentos e julgada procedente a imputação, e não havendo mais possibilidade de recurso, o infrator será intimado a pagar o débito em 5 (cinco) dias, com desconto de 30% (trinta por cento), corrigidos na forma do § 1º do artigo 3º da Lei 8.005/90 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre a cobrança e a atualização dos créditos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, e dá outras providências. Conforme disposto no parágrafo único do mesmo artigo, o autuado poderá, no prazo previsto no caput, solicitar o parcelamento do débito, em até sessenta parcelas, sendo que nesse caso não será concedida a referida redução de 30%, devendo ainda observar os demais

procedimentos dispostos nos artigos 99 a 103 da referida IN ICMBio nº 06/2009.

E por fim, segundo artigo 98 da mesma Instrução Normativa ICMBio, os débitos vencidos para com a autarquia serão acrescidos de juros e multa de mora, calculados nos termos e na forma da legislação aplicável aos tributos federais.

3.9.2.2 Manutenção do embargo

O embargo pode ser considerado como o impedimento temporário ou definitivo, determinado pela Administração no começo ou na continuação de obra ou atividade que não disponha das licenças ou autorizações pertinentes, que extrapole os limites dos atos administrativos, ou que de alguma forma represente efetivo ou potencial risco de dano à saúde ou ao meio ambiente (MILARÉ, 2011). Segundo o já citado artigo 108, caput, do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), esta medida tem como objetivo impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada.

Conforme já descrito no item 3.6.2.4, relativo à medida administrativa de embargo de obra ou atividade, a cessação dessa penalidade dependerá de decisão da autoridade ambiental após a apresentação, por parte do autuado, de documentação que certifique a legalidade e regularidade da atividade realizada na área embargada, segundo disposto no art. 15-B do Decreto 6.514/08 (BRASIL, 2008) e art. 41, I da IN ICMBio 06/09 (ICMBio, 2009).

Assim, de modo geral, uma área ou atividade somente poderá ser desembargada pela autoridade ambiental competente quando o autuado comprovar a regularidade, obtendo as devidas licenças e/ou autorizações ambientais para a atividade a ser desenvolvida na área, junto ao órgão ambiental competente.

3.9.2.3 Perdimento dos bens apreendidos

De acordo com o que determina o artigo 25 da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998), e o artigo 134 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), após decisão que confirme o auto de infração, os bens e animais apreendidos que ainda não tenham sido objeto de destinação prevista no art. 107 do mesmo dispositivo, não mais retornarão ao infrator, devendo ser destinados da seguinte forma:

I - os produtos perecíveis serão doados; II - as madeiras poderão ser doadas, vendidas ou

utilizadas pela administração quando houver necessidade, conforme decisão motivada da autoridade competente; II - as madeiras poderão ser doadas a órgãos ou entidades públicas, vendidas ou utilizadas pela administração quando houver necessidade, conforme decisão motivada da autoridade competente; III - os produtos e subprodutos da fauna não perecíveis serão destruídos ou doados a instituições científicas, culturais ou educacionais; IV - os instrumentos utilizados na prática da infração poderão ser destruídos, utilizados pela administração quando houver necessidade, doados ou vendidos, garantida a sua descaracterização, neste último caso, por meio da reciclagem quando o instrumento puder ser utilizado na prática de novas infrações; V - os demais petrechos, equipamentos, veículos e embarcações descritos no inciso IV do art. 72 da Lei nº 9.605/98, poderão ser utilizados pela administração quando houver necessidade, ou ainda vendidos, doados ou destruídos, conforme decisão motivada da autoridade ambiental; VI - os animais domésticos e exóticos serão vendidos ou doados; VII - os animais da fauna silvestre serão libertados em seu hábitat ou entregues a jardins zoológicos, fundações, centros de triagem, criadouros regulares ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados.

Cumprido destacar que, com base nos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, nem todos os bens apreendidos são objeto de perdimento, mas o tempo que estes materiais ou produtos permaneceram apreendidos e fora da posse dos infratores, já contribuiu para gerar, de certa forma, a despersuasão e incapacitação parcial do infrator. Destaca-se novamente, conforme já descrito no item 3.6.2.2 deste trabalho, que no caso de bens e produtos perecíveis, como alimentos e madeira, há possibilidade de destinação sumária, antes da decisão final do processo administrativo, tendo em vista que esses bens e produtos podem se deteriorar enquanto aguardam a decisão administrativa final, conforme inciso III do artigo 107 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008). Nesse caso, na hipótese da autuação não ser mantida, o Estado indenizaria o autuado pelos bens e produtos destinados sumariamente,

conforme prescrito no parágrafo único no artigo 105 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008).

3.9.2.4 *Reparação do dano ambiental e ajuizamento de ação civil pública*

A reparação do dano ambiental não é considerada uma sanção administrativa, e sim uma obrigação do infrator, independente de qual seja a sanção administrativa. Tal medida tem por base preceito constitucional, quando se estabeleceu no § 3º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998), que independente das sanções penais e administrativas, o infrator tem a “obrigação de reparar os danos causados”, mesmo quando houver a prescrição da pretensão punitiva, segundo § 4º do artigo 21 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008). No esteio da referida Constituição Federal (BRASIL, 1988), outros atos normativos, como a Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), a Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) e o Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008) preconizaram a necessidade de reparação dos danos ambientais. Mesmo anterior a CF-88 (BRASIL, 1988), a PNMA (BRASIL, 1981) já impunha ao “poluidor e ao infrator da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”, caracterizando assim a responsabilidade objetiva, ou seja, quem danificou o meio ambiente tem a obrigação de reparar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e aos terceiros, independente da culpa (MACHADO, 2004).

O dano ambiental mede-se por sua extensão, impondo, portanto, a reparação integral do dano ambiental causado, conforme o que determinam os artigos, § 1º, da PNMA e o referido § 3º do artigo 225 da CF (BRASIL, 1988), os quais não fazem qualquer referência a uma indenização pecuniária. Isso porque o Brasil adotou a *teoria da reparação integral* do dano ambiental, o que quer dizer que a lesão causada ao meio ambiente há de ser recuperada de forma integral e qualquer norma jurídica que se apresente em sentido contrário será inconstitucional, por isso mesmo, quando não for possível a reparação do dano, ainda será devida a indenização pecuniária correspondente, a ser revertida para os Fundos de Defesa dos Direitos Difusos, previstos no artigo 13 da Lei nº 7.347/85 (BRASIL, 1985) (MILARÉ, 2011).

A reparação do dano pode ocorrer pela restauração natural, pela indenização e pela compensação. A restauração natural consiste em recuperar o ambiente à condição original antes da ocorrência do dano, seja com a intervenção humana ou através da regeneração natural, embora nem sempre é possível garantir que ocorrerá plenamente, como é o caso

de espécies extintas. A indenização consiste em atribuir um valor monetário às perdas ambientais e pagar por elas, cujo valor será aplicado em projetos ambientais. Nesse caso, se por um lado é difícil monetizar determinados bens ambientais, por outro, passa a ser um critério objetivo. Assim, o interesse público deve estar mais voltado em fazer cessar a agressão ao meio ambiente ou sua reparação direta, do que receber indenizações para sua recuperação, muito embora, haja casos que não podem ser objeto de reparação direta. A última forma de reparação é por meio de compensação da área danificada em outra área correspondente, como em Unidades de Conservação (ANTUNES, 2012).

Uma forma de promover a reparação do dano ambiental, que perpassa a esfera administrativa, é através do ajuizamento de Ação Civil Pública – ACP, nos moldes do que estabelece a Lei nº 7.347/85 (BRASIL, 1985), norma que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e que visa proteger os bens difusos e coletivos, dentre eles o meio ambiente. Assim, o IBAMA e ICMBio, como autarquias federais e órgãos executivos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, podem efetivamente propor ACP, através dos respectivos setores jurídicos (Procuradoria Federal Especializada) que serão instados a adotar as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à efetivação da recuperação.

O disposto na Instrução Normativa ICMBio nº 06/09, o artigo 80 e parágrafos, determina que, após a decisão final referente ao processo administrativo para a apuração de infrações administrativas (proferido o julgamento), verificando-se a existência de danos a serem reparados, serão adotadas as seguintes providências administrativas:

Art. 80. Verificando-se a existência de danos a serem reparados, o coordenador regional intimará o infrator a apresentar projeto de recuperação em prazo a ser fixado.

§ 1º Compete ao coordenador regional, ouvida a unidade de conservação, aprovar o projeto de recuperação apresentado pelo infrator.

§ 2º Aprovado o projeto, a execução da recuperação e o cronograma das ações deverão ser formalizados por meio de termo de compromisso, observados os requisitos estabelecidos pelo art. 79-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

§ 3º Se o autuado deixar de apresentar o projeto, apresentá-lo em desconformidade com as recomendações técnicas do ICMBio ou recusar-se

a assinar o termo de compromisso, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio será instada a adotar as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à efetivação da recuperação.

§ 4º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio colherá, no menor tempo possível, os subsídios necessários à efetivação de suas ações e restituirá os autos à autoridade julgadora para seja dado prosseguimento ao processo.

§ 5º A propositura de ação judicial visando à reparação do dano deverá ser imediatamente noticiada pela Procuradoria Federal Especializada nos autos do processo que objetiva apurar a infração.

É importante destacar que existe a previsão legal para que o infrator proceda à conversão do valor da multa simples aplicada em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, que no caso também pode ser a execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração, sendo inclusive apresentado em uma Seção exclusiva do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), Seção VII, artigos 139 a 148, detalhamento dos procedimentos para a conversão da referida multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Entretanto, efetivamente, até a recente publicação da Instrução Normativa do ICMBio nº 02/2018 (ICMBio, 2018) a conversão de multa não estava sendo aplicada no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, pois necessitava ser melhor disciplinada, bem como ser devidamente regulamentada, pois conforme disposto no artigo 112 da IN ICMBio nº 06/09 (ICMBio, 2009), os pedidos de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente seriam indeferidos até a regulamentação dos procedimentos para o seu processamento.

3.9.2.5 Inclusão no CADIN e inscrição em dívida ativa

Segundo a Lei nº 10.522/02 (BRASIL, 2002), que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, em seu artigo 2º e parágrafos estabelece que o contribuinte que tiver débitos inscritos em dívida ativa terá seus dados incluídos no CADIN, após 75 (setenta e cinco) dias da comunicação do seu débito.

Consoante com essa norma, o artigo 97 da Instrução Normativa ICMBio, que regulamenta os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (IN ICMBio nº06/2009), na Seção II- da cobrança e do parcelamento de débitos, preconiza que, no caso de não ser quitado o valor devido pelo infrator (ou não requerido o parcelamento, no mesmo prazo), o débito será inscrito no referido CADIN. E segundo posto no § 1º do mesmo artigo, transcorrido o prazo de inscrição no CADIN sem que se verifique o pagamento, o processo será encaminhado para o órgão de execução competente da Procuradoria-Geral Federal para inscrição do débito em dívida ativa, nos termos da Portaria PGF nº 267, de 17 de março de 2009. Entretanto, antes da inscrição em dívida ativa deverá ser verificado se o auto de infração sofreu alterações decorrentes de reconhecimento de vício sanável, promovendo-se a inscrição conforme o que restar registrado em decisão (§ 2º do artigo 97 da IN ICMBio nº 06/2009).

4 METODOLOGIA

4.1 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS EM TODAS AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA REGIÃO SUL

Para a análise e conhecimento do cenário das autuações ambientais nas Unidades de Conservação federais na região Sul do Brasil, inicialmente foram sistematizados e classificados os dados de todas as autuações ambientais entre os anos de 2010 a 2015, com base no banco de dados elaborado pelo Colegiado de Julgamento de Autos de Infração da Coordenação Regional do ICMBio da 9ª Região-CR9.

Esse banco de dados utilizado para o presente estudo refere-se a uma tabela elaborada pelo próprio Colegiado de Julgamento da Coordenação Regional – CR9, onde desde o ano de 2010 são registradas as principais informações das autuações e decisões administrativas em 1ª instância, sendo relacionadas na respectiva tabela informações como: valor da multa, descrição, tipificação (enquadramento), local e data da atuação, apreensão de bens e área embargada, e situação atual de cada processo.

A escolha pelo período do presente estudo, que considerou todos os autos de infração lavrados entre os anos de 2010 a 2015, baseou-se na tentativa de abranger um número razoável de autuações (com diversidade de tipos infracionais), em um período que fosse possível verificar eventuais incidências de prescrições, conforme estabelecido no artigo 21 do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), bem como verificar eventuais tendências e variações ao longo dos seis anos em relação as providências administrativas adotadas (como a cobrança judicial das multas e a cobrança da recuperação das áreas objeto das autuações), dos processos já analisados pelo Colegiado.

Com os dados da referida tabela atinente aos autos de infração lavrados pelos agentes de fiscalização das Unidades de Conservação vinculadas à Coordenação Regional da 9ª região – CR9, para dar início à análise, foram necessários primeiramente alguns ajustes, tanto de formatação quanto de confirmação de dados, atualização da situação e padronização das informações. Portanto, para isso, foram unificados, padronizados e atualizados os dados dos enquadramentos (tipificação), em relação ao Decreto Federal nº 6514/08 (BRASIL, 2008), o nome das Unidades de Conservação, bem como a situação atual de todos os processos que se encontravam incompletos.

A partir dos dados dessas autuações, que totalizaram 1.552 processos administrativos, realizou-se então um primeiro diagnóstico geral e uma análise comparativa e temporal, agrupando e relacionando as autuações de acordo com seguintes critérios:

- i) A tipologia das infrações - enquadramento de acordo com o Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008) ao longo de 2010 a 2015;
- ii) A tipologia da infração de acordo com o Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008) e a categoria da Unidade de Conservação, de acordo com a Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000);

4.2 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS NOS PARQUES NACIONAIS E A ANÁLISE EM RELAÇÃO AO TEMPO PARA JULGAMENTO EM 1ª INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

Na sequência, com o objetivo de realizar um diagnóstico e análise das autuações ambientais em relação ao tempo médio decorrido desde a lavratura dos autos de infração até o julgamento em 1ª instância, ou seja, tempo médio para o início das providências administrativas de cobrança das multas aplicadas e das demais sanções e medidas administrativas indicadas pelos agentes de fiscalização no auto de infração, realizou-se uma análise das autuações ambientais entre os anos de 2010 a 2015 de todos os Parques Nacionais da região Sul.

A escolha por essa categoria de Unidade de Conservação baseou-se na constatação de um grupo de Unidades com uma quantidade razoável de autos de infração lavrados no período de 2010 a 2015 (480 autuações), onde seria possível a análise individual dos processos (e não os 1.552 analisados de forma geral e com base na tabela), bem como por terem apresentado uma distribuição mais uniforme (dentre as diferentes categorias de UC) em relação aos tipos infracionais, previstos no Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008) e, ainda, por apresentarem mais de uma Unidade de Conservação em cada estado da região Sul.

Para esses 480 processos selecionados, além dos dados já existentes na tabela do Colegiado de Julgamento da CR9 (tanto para análise em relação ao tempo decorrido quanto para os demais objetivos que serão descritos a seguir), foram necessárias consultas individuais de alguns processos junto ao SEI – Sistema Eletrônico de Informação do ICMBio.

Os resultados encontrados, após a análise desses processos, foram então sistematizados e interpretados, possibilitando assim constatar eventuais tendências e variações (melhorias ou declínio) a cada ano, em

relação ao tempo que a administração leva para as providências pertinentes (julgamento), considerando para isso a mediana de dias de duração dos processos (desde a lavratura do auto de infração até o julgamento/decisão em 1ª instância). Para fins de comparação, para cada ano, calculou-se assim a média, o desvio padrão e a mediana. O valor mediano foi utilizado para excluir o efeito de valores extremos da estimativa de tendência central.

De forma complementar, e com a finalidade de quantificar a realidade dos dados e resultados analisados em relação ao tempo de julgamento em 1ª instância administrativa, com base nesses 480 processos foi também elaborado um histograma, que é uma ferramenta de análise e representação de dados quantitativos, agrupados em classes de frequência que permitiram distinguir a forma, o ponto central e a variação da distribuição, além de outros dados como amplitude e simetria na distribuição dos dados. Para essa análise de distribuição total dos 480 processos foram obtidos os valores da média, mediana e o desvio padrão, além dos respectivos valores da curtose e distorção.

4.3 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS NOS PARQUES NACIONAIS E A ANÁLISE EM RELAÇÃO ÀS PROVIDÊNCIAS PARA A COBRANÇA DAS MULTAS APLICADAS

Seguindo, como parte ainda desse estudo, para realizar o diagnóstico e análise das autuações ambientais em relação à efetiva aplicação e cobrança das sanções previstas na legislação, especialmente em relação aos procedimentos de cobrança da multa aplicada, também foram selecionados os processos de autos de infração dos Parques Nacionais da região Sul, lavrados no período de 2010 a 2015, pelos mesmos motivos citados anteriormente.

Entretanto, nesta etapa do estudo, ao longo da pesquisa individual junto ao SEI/ICMBio, verificou-se que 133 processos não estavam disponíveis no referido sistema, ou seja, não se encontravam digitalizados e disponíveis para a análise, confirmação e atualização das informações constantes na tabela. Importante esclarecer aqui que ao constatar essa limitação, estes processos foram relacionados e foi encaminhada a solicitação de inclusão no sistema junto às Unidades de Conservação responsáveis. Porém, diante da demora em atender, optou-se por dar continuidade no presente estudo apenas com os processos constantes no SEI. E sendo assim, serão apresentados, portanto os resultados com base

na análise detalhada e individual de apenas 333 processos encontrados, em relação os procedimentos de cobrança da multa.

Para o referido diagnóstico em relação aos procedimentos de cobrança da multa aplicada, através de consulta individual no SEI, registraram-se inicialmente as seguintes informações, de todos os autos de infração: os valores das multas já quitadas; as multas que se encontram em parcelamento; e os processos que foram encaminhados para a cobrança judicial (inscrição em Dívida Ativa), e as respectivas datas de encaminhamento para o devido setor de cobrança. Isso se refere ao tempo (meses) desde a lavratura do auto de infração até a data da primeira providência por parte do ICMBio (setor responsável pela arrecadação no ICMBio-Sede) para a inscrição em Dívida Ativa. E como providência por parte do Instituto, considerou-se a data de encaminhamento do ofício e/ou comunicação via SEI (nos processos mais atuais que já foram instruídos no referido sistema) às Procuradorias Regionais Federais - PRF, as Procuradorias Federais nos Estados - PF, as Procuradorias Seccionais Federais - PSF, e aos Escritórios de Representação - ER, a quem cabe segundo Portaria PGF nº 267/2009 as atividades de apuração da certeza e liquidez dos créditos, de qualquer natureza, de titularidade das autarquias e fundações públicas federais. E, para fins de comparação, ao longo do período objeto do presente estudo (2010 a 2015), quanto à eficiência para a adoção das providências pertinentes de cobrança da multa, se calculou o tempo decorrido em meses e a mediana para cada ano.

4.4 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS NOS PARQUES NACIONAIS E A ANÁLISE EM RELAÇÃO AOS PROCEDIMENTOS DE COBRANÇA DE RECUPERAÇÃO DE ÁREA

Para a análise em relação aos procedimentos de cobrança de recuperação da área objeto da autuação, foram selecionados 94 processos administrativos, sendo estes referentes às infrações contra a flora, ou seja, autos que foram lavrados com enquadramento nos artigos 43 a 60-A do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008). Além disso, referem-se a processos cuja decisão de 1ª instância administrativa já determinou a recuperação e/ou recomposição do dano objeto da infração, e que não estão aguardando recurso apresentado à 2ª instância administrativa, pois nestes casos, fica suspensa a cobrança da recuperação de área, até decisão final. Nesta etapa do estudo, os 94 processos foram analisados, classificados e agrupados, considerando as seguintes situações: áreas em processo de

recuperação (em processo de regeneração natural, cujo PRAD foi dispensado, ou com o PRAD em execução e com a celebração de Termo de Ajuste e Conduta – TAC); processos que estão aguardando decisão de 2ª instância, portanto com a cobrança da recuperação suspensas; processos que estão aguardando procedimentos administrativos por parte do ICMBio (aguardando vistoria na área pelos servidores da Unidade, aguardando entrega de notificação ou manifestação técnica da Unidade de conservação); e processos com instauração de Ação Civil Pública – ACP.

Desse modo, com base nos resultados encontrados, realizou-se uma breve análise em relação à efetiva aplicação das sanções previstas na legislação, bem como os procedimentos depois de transitado em julgado os autos de infração dos Parques Nacionais da região Sul, possibilitando conhecer e ponderar sobre a efetividade na aplicação da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1988) e sanções e medidas administrativas previstas no Decreto Federal nº 6514/08 (BRASIL, 2008).

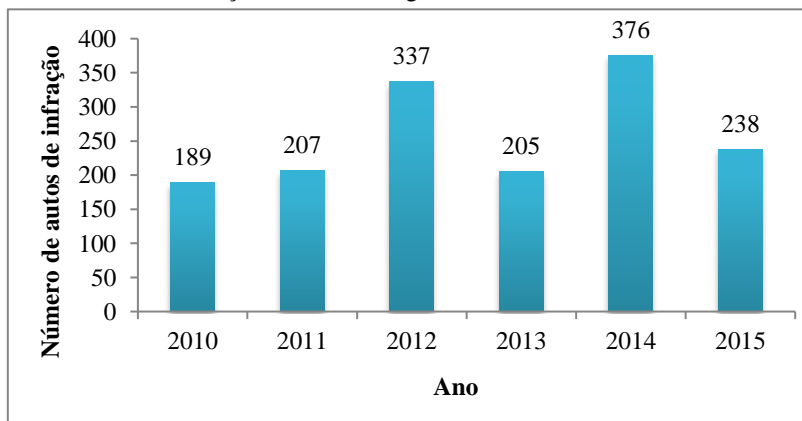
Concomitantemente à pesquisa documental e de análise dos dados, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre o assunto e a legislação ambiental relacionada, que constituíram um objeto teórico de auxílio no entendimento do presente estudo, permitindo tratar e sistematizar as informações obtidas e a partir disso apresentar um diagnóstico objetivo e atualizado sobre os autos de infração lavrados pelos agentes de fiscalização das Unidades de Conservação instituídas pela União e localizadas na região Sul do país e, a partir desses resultados, apresentar uma breve discussão sobre a efetividade da fiscalização ambiental nas referidas áreas especialmente protegidas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS ENTRE 2010 A 2015 DE TODAS AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA REGIÃO SUL

O número de autuações ocorridas entre os anos de 2010 a 2015, após a análise dos dados constantes no banco de dados elaborado pelo Colegiado de Julgamento da Coordenação Regional do ICMBio - CR9 foi de 1.552 autos lavrados pelos servidores do Instituto lotados nas Unidades de Conservação da região Sul, distribuídos no tempo conforme se observa na Figura 01.

Figura 1 - Número de autuações ambientais de 2010 a 2015, em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul.



É possível observar, pelos resultados, um maior número de autuações nos anos de 2012 e 2014. Sabe-se, porém, que esse resultado possivelmente se refere ao desdobramento de uma operação de fiscalização realizada pela Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, Unidade de Conservação localizada no estado de Santa Catarina, para combater a ocupação irregular e manutenção de residências em terrenos de marinha e áreas de preservação permanente dentro dos limites da Unidade, que resultou em centenas de autos lavrados. Porém, em um segundo momento, após a análise e instrução processual, considerando que houve a necessidade de adequação e atualização do enquadramento utilizado para caracterizar as infrações, a grande maioria desses mesmos autos o foram anulados/cancelados em 1ª instância administrativa, sendo

estes, substituídos no ano de 2014. Explicando assim, em parte, o aumento no número de autos nos referidos anos.

5.1.1 Autos de infração lavrados em todas as Unidades de Conservação da região Sul de acordo com a tipologia

Em relação à classificação das autuações ambientais, de acordo com a tipologia das infrações, após análise, classificação e interpretação dos dados das autuações ao longo dos 06 anos (2010 a 2015), foram observados os seguintes resultados: 32% (503 autos de infração) representam infrações contra a fauna - enquadramento nos artigos 24 a 42 do Decreto n° 6.514/08 (BRASIL, 2008); 30% (459 autos de infração) representam infrações contra a flora - enquadramento nos artigos 43 a 60-A do Decreto n° 6.514/08 (BRASIL, 2008); e 25% (392 autos de infração) representam infrações específicas para Unidades de Conservação - enquadramento nos artigos 84 a 92 do Decreto n° 6.514/08 (BRASIL, 2008), conforme detalhado na Tabela 09 e demonstrado em gráficos e porcentagens nas Figuras 2 a 8, que trazem ainda um resultado da distribuição dessas infrações, ao longo dos 06 anos considerados para o estudo. Demonstrando em uma primeira análise, uma relativa objetividade e especificidade na proteção da biodiversidade e dos espaços especialmente protegidos.

Tabela 9 - Número de autos de infrações lavrados no período de 2010 a 2015, em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, de acordo com o tipo infracional do Decreto Federal n° 6.514/08 (BRASIL, 2008).

Ano	Infrações contra a Fauna	Infrações contra a Flora	Infrações relativas à Poluição	Infrações contra o Ordenamento Urbano e Patrimônio	Infrações Administrativas	Infrações Administrativas Ambientais	Infrações específicas para Unidades de Conservação
2010	60	56	20	04	15	34	
2011	69	38	21	01	13	65	
2012	56	174	20	12	12	63	
2013	61	55	14	01	05	69	
2014	159	78	13	01	11	114	
2015	98	58	24	00	11	47	
Total	503	459	112	19	67	392	
%	32%	30%	7%	1%	4%	25%	

Figura 2 - Número de infrações contra a fauna em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.

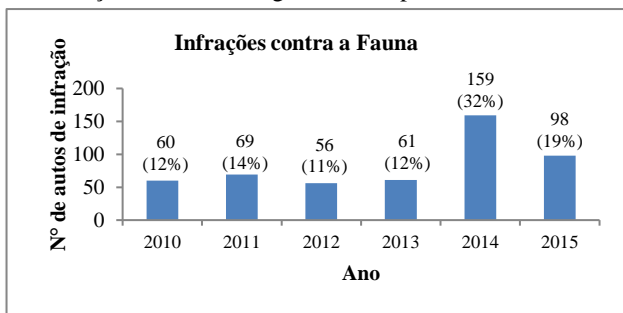


Figura 3 - Número de infrações contra a flora em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.

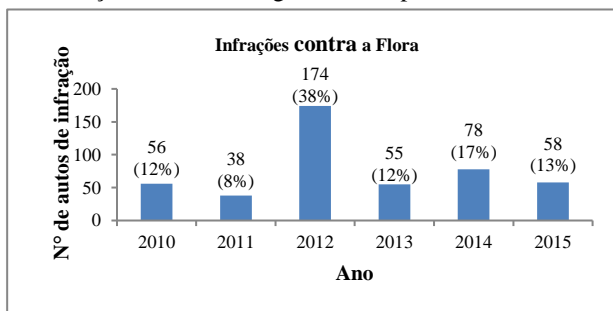


Figura 4 - Número de infrações relativas à poluição em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.

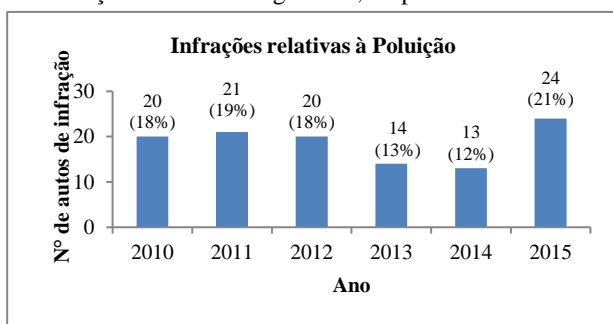


Figura 5 - Número de infrações contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.

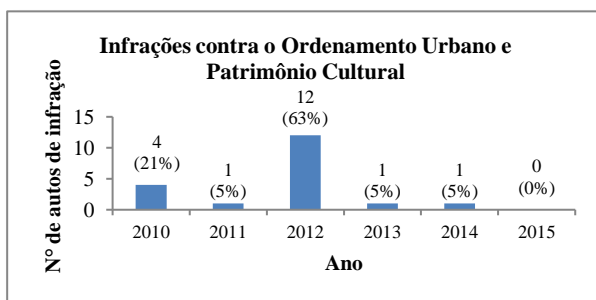


Figura 6 - Número de infrações administrativas contra a administração ambiental em todas as Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.

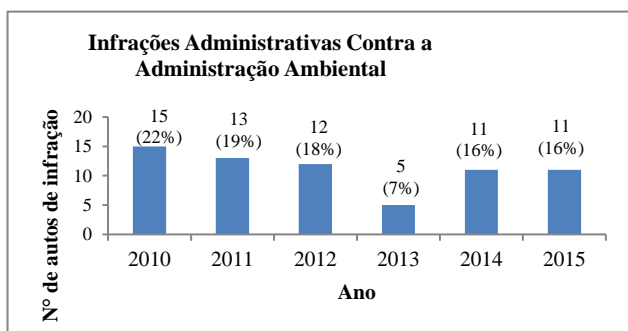
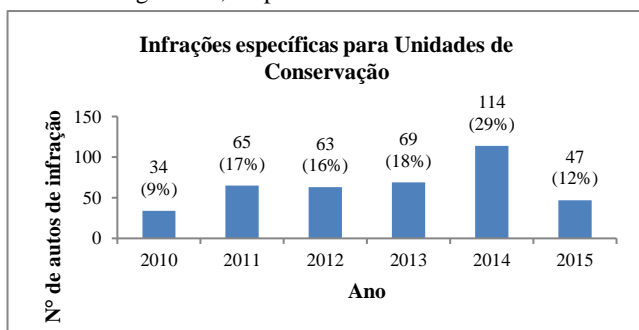


Figura 7 - Número de infrações específicas para Unidades de Conservação federais da região Sul, no período de 2010 a 2015.



Com exceção das infrações relativas à poluição e das infrações contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural observou-se, de um modo geral, um aumento no número total de autuações de 2013 para o ano de 2014, especialmente das infrações contra a fauna, das infrações contra a administração ambiental e nas infrações específicas para Unidades de Conservação (conforme dados dos gráficos nas Figuras 02, 06 e 07). Este resultado encontrado poderia representar um eventual aprimoramento no aparato institucional e amadurecimento na gestão e ações voltadas à proteção das Unidades de Conservação da região sul do país no referido período, ou, ainda, partindo de outro ponto de vista, pode representar um aumento nas ameaças reais (externas e internas) para as referidas Unidades, podendo isso indicar a necessidade de maior atenção por parte do Governo Federal, nas áreas protegidas localizadas nessa

região. O inverso foi observado em 2015, especialmente infrações contra a fauna e específicas para Unidades de Conservação (Figuras 02 e 07), podendo de igual forma essa quantidade absoluta de autuações (infrações ambientais), representar um sinal positivo, de diminuição das condutas infracionais ou uma incapacidade de resposta institucional na proteção das Unidades de Conservação federais da região Sul.

Segundo SCHMITT (2015), o processo administrativo sancionador é um sistema aberto, como em toda organização, com insumos ou entradas (informações, materiais, pessoas, recursos financeiros, etc.) e produtos ou saídas (autuações, apreensões, embargos, arrecadação de multas, redução do desmatamento, etc.) e que apresenta inter-relações com ambiente interno (autorizações ambientais, planejamento operacional, prioridades, estratégia, etc.) e externo (política, economia, clima, decisões judiciais, etc.), não podendo ser plenamente compreendido de forma isolada, mas sim, pelo inter-relacionamento entre diversas variáveis internas e externas, que afetam seu funcionamento.

Para que a norma seja considerada apropriada às necessidades sociais é necessário que a lei seja eficaz, possua validade e força para produzir efeitos jurídicos e atenda ao princípio da eficiência, buscando o fim individual e coletivo. Além disso, sua efetividade deve ser devidamente aplicada para que seus efeitos possam ser observados por toda a sociedade (DINIZ, 2005).

Desta forma, é possível inferir que a efetividade da aplicação das sanções e medidas administrativas acautelatórias indicadas pelos agentes de fiscalização para a proteção das Unidades de Conservação, vai estar relacionada à forma e qualidade com que eles são registrados e processados (instruídos) e a inter-relação entre as partes e diversas variáveis do processo. E assim, independente dos números e resultados encontrados no presente estudo, a confirmação e efetividade dessas autuações ambientais estarão associadas ao pleno funcionamento da gestão pública ambiental, e das diversas variáveis para atingir o objetivo específico de proteger o patrimônio natural nas Unidades de Conservação instituídas pela União.

5.1.2 Autos de infração lavrados em todas as Unidades de Conservação da região sul de acordo com a categoria da UC e a tipologia da infração

Em relação aos dados agrupados e analisados quanto ao número de autos de infração lavrados no período de 2010 a 2015, e sua distribuição em relação à categoria de Unidade de conservação, observa-se que do total de 1.552 autos, grande parte das autuações ambientais foram realizadas nas Áreas de Proteção Ambiental, pertencentes ao grupo de Uso Sustentável segundo artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), sendo 510 o número de autos lavrados no período do estudo, que corresponderam a 33% do total. Na sequência, seguem as autuações nos Parques Nacionais, que totalizaram 480 atos de infração no período objeto do estudo (31%), seguido de 293 autos lavrados nas Estações Ecológicas (19%), e 135 autos de infração (9%) nas Reservas Biológicas, todas essas últimas, pertencentes ao grupo de Proteção Integral, conforme artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000). Esses dados podem ser visualizados em detalhe na Tabela 10.

Em um primeiro momento é possível fazer uma pequena e rápida relação entre o resultado (maior número de autos de infração lavrados) nas APA's, considerando eventual proporção em relação ao tamanho do território dessas áreas protegidas, isso porque elas, somadas, correspondem a aproximadamente 1.763.717,98 hectares, que equivalem a 70,80% do total das Unidades de Conservação vinculadas à CR9.

Outra consideração relacionada a esse resultado (maior número de autos lavrados nas Áreas de Proteção Ambiental), conforme já apontado anteriormente, deve-se especialmente ao resultado da operação de fiscalização realizada pela Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca em 2012 e a substituição destes autos em 2014.

Os Parques Nacionais, de toda região Sul, representam um território com extensão de 578.816 hectares, 23,24% da área total das Unidades de Conservação da região Sul, e as Estações Ecológicas por sua vez, com um território total de 44.786,25 hectares (1,8% do total), mostraram-se em terceiro lugar no número de autos de infração lavrados no período de 2010 a 2015. Observa-se ainda, que as Reservas Biológicas, que apareceram com 9% das autuações ambientais, possuem um território de 74.930,83 hectares equivalente a apenas 3,01% da área total das UCs vinculadas à CR9.

Entretanto, importante pontuar que, exceto para as Áreas de Proteção Ambiental e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, segundo disposto no artigo 25 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), as

demais Unidades devem possuir uma zona de amortecimento. E sendo assim, no caso dos Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, possivelmente as autuações ambientais não se limitaram ao território das Unidades, (limites geográficos), e conseqüentemente, parte das referidas autuações podem ter ocorrido no entorno, área de influência e/ou nas zonas de amortecimento das UCs, diferentemente das APAs, que não possuem a referida zona de amortecimento.

Em uma outra análise, relacionando o tamanho do território das diferentes categorias de UCs e o número total de infração lavrados no período do presente estudo, verificou-se que as Estações Ecológicas apresentam maior índice de autuações por área, sendo este de 0,0066 auto/hectare. Seguido pelas Reservas Biológicas, com 0,0018 auto/hectare, Parques Nacionais com 0,0008 auto/hectare, e as Áreas de Proteção Ambiental, com um índice de 0,0003 auto/hectare.

Tabela 10 - Número de autos de infrações lavrados no período de 2010 a 2015, distribuídas por categoria de Unidade de conservação.

Ano	Estação Ecológica (ESEC)	Reserva Biológica (REBIO)	Parque Nacional (PARNA)	Refúgio da Vida Silvestre (REVIS)	Área de Proteção Ambiental (APA)	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	Floresta Nacional (FLONA)	Reserva Extrativista (RESEX)	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)
2010	31	38	60	00	42	05	08	05	00
2011	35	42	62	03	40	00	22	03	00
2012	30	19	77	11	190	00	01	07	02
2013	30	14	91	09	41	00	01	19	00
2014	80	10	109	06	154	08	02	05	02
2015	87	12	82	02	43	00	04	06	02
total	293	135	481	31	510	13	38	45	06
%	19%	9%	31%	2%	33%	1%	2%	3%	0

Ainda, ao se observar e ponderar sobre os resultados, em relação às autuações, destaca-se um aspecto importante que não deve passar despercebido. A quantidade de autos de infração lavrados pelos agentes de fiscalização do ICMBio nas Unidades de Conservação da região Sul, de 2010 a 2015, pode representar a capacidade institucional de identificar as infrações ambientais e de autuar os responsáveis por essas condutas infracionais (e aqui cita-se o exemplo das autuações da APA da Baleia Franca, que reiniciaram a instrução processual devido à necessidade de saneamento 02 anos após a realização da operação de fiscalização). No entanto, a real efetividade da fiscalização ambiental vai depender também do funcionamento absoluto das diversas etapas que compõe o processo administrativo sancionador. Ou seja, para a execução eficiente da proteção das Unidades de Conservação, se faz necessário não apenas a capacidade institucional de identificar as infrações ambientais, e iniciar a pretensão punitiva, mas também instruir com qualidade os processos administrativos, além de julgar com celeridade e fazer com que todas as sanções sejam devidamente cumpridas, trazendo assim a efetiva punição ao infrator ambiental e a devida recuperação dos danos ambientais.

Apesar do arcabouço legal ambiental brasileiro ser avaliado como um dos mais modernos, deve-se buscar a efetividade administrativa, jurídica e social na conservação ambiental, para que seja afastada de forma definitiva a sensação de impunidade. E a morosidade no tramite processual, e conseqüente e especialmente a demora na cobrança das sanções aplicadas e reparação dos danos ambientais, acaba incentivando o cometimento do crime ambiental, pois aparentemente não há um desincentivo efetivo para as infrações cometidas. E somente rompendo com as diversas etapas da ineficiência dos processos é que se poderá fazer reprimir diversos impactos causados pela ação humana sobre os ecossistemas e a biodiversidade das áreas especialmente protegidas.

Sendo assim, entende-se que a análise da efetividade (eficácia social) se refere à verificação da continuidade dos procedimentos realizados pelos agentes de fiscalização do ICMBio nas Unidades de Conservação da Região Sul, especialmente em relação à instrução, fluxo processual e julgamento dos processos administrativos. Em relação a esse tema, CASTRO (2006) afirma que a efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. Logo, a fiscalização ambiental, como ação estatal de combate aos crimes e infrações ambientais, deve ser executada de forma eficiente com a finalidade de

atingir resultados eficazes e efetivos na garantia da proteção ao bem jurídico difuso e coletivo, que é o bem ambiental.

Para a análise, em relação ao número de autos de infração lavrados de 2010 a 2015 pelos agentes de fiscalização do ICMBio de acordo com a categoria da UC e o tipo infracional, considerou-se relevante apresentar aqui apenas as categorias de Unidade de Conservação que possuem mais de uma Unidade na região Sul, sendo que, assim, não serão descritos aqui os resultados das Reservas Extrativistas, das Áreas de Relevante Interesse Ecológico e os Refúgios da Vida Silvestre, pois estas apresentam apenas uma UC na região e, entendeu-se ser insuficiente para uma representação pela categoria de Unidade de conservação. Desta forma a análise dos dados trouxe o seguinte resultado, conforme as demais categorias:

5.1.2.1 Estação Ecológica-ESEC

Esta categoria de Unidade de conservação, concernente ao grupo de Proteção Integral, conforme artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), está representado pelas seguintes Unidades de Conservação, em cada estado da região Sul: ESEC de Guaraqueçaba no Paraná; ESEC de Carijós e ESEC Mata Preta em Santa Catarina; ESEC do Taim e ESEC Aracuri Esmeralda no Rio Grande do Sul. Ou seja, atualmente 01 Estação Ecológica no Paraná, 02 em Santa Catarina e 02 do Rio Grande do Sul, que ao total, conforme já apontado anteriormente, somam 44.786,25 hectares.

No período objeto do presente estudo, dos anos de 2010 até 2015, foram lavrados 293 autos de infração, sendo que desse total, observa-se que grande parte, representado por 170 autos lavrados (58%), refere-se a infrações contra fauna, seguido de 41 autos de infração (14%) relacionados às infrações contra a flora e 34 (12%) a infrações relativas à poluição (Tabela 11 e Figura 08).

Pontua-se que, conforme artigo 9º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), o objetivo da Estação Ecológica é a preservação da natureza e a realização de pesquisa científica.

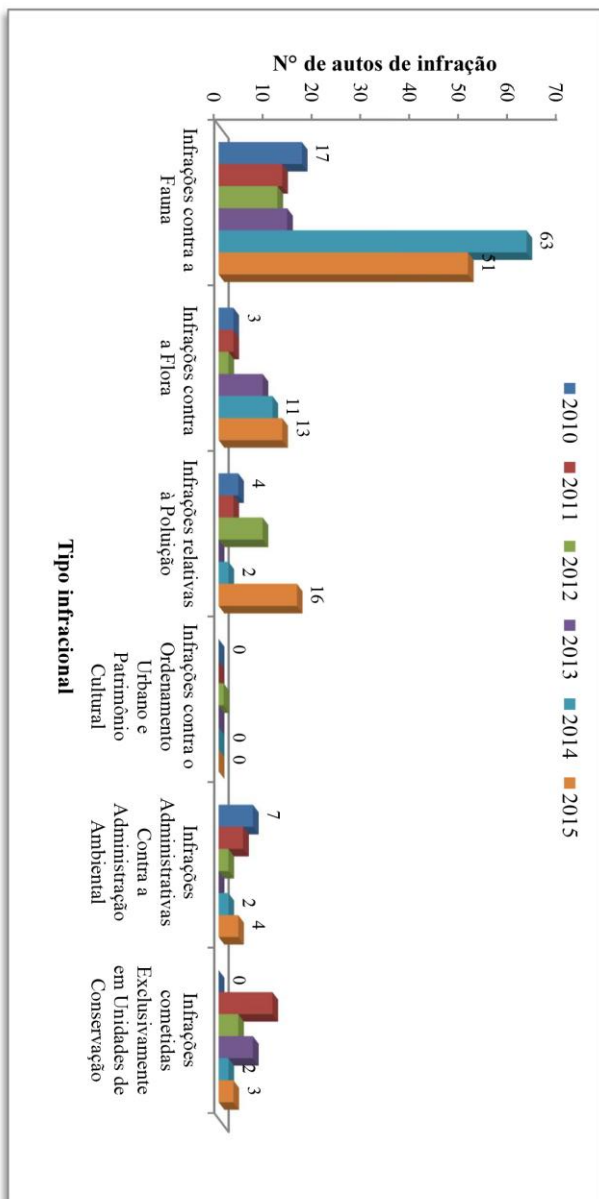
Nota-se ainda que os períodos de maior incidência das infrações ambientais (infrações contra a flora e contra a fauna) ocorreram nos anos de 2014 e 2015. Todavia, com base apenas nesses dados, não seria possível pressupor um eventual cenário de crescimento das ameaças nesses dois anos (e conseqüente resposta institucional), ou se equivaleria uma gestão mais voltada para as ações da proteção das referidas Unidades de Conservação. Isso porque não foram objeto do presente estudo os dados relativos ao efetivo e perfil dos servidores lotados nas Unidades e

dem avaliados eventuais critérios, instrumentos e mecanismos de gestão de cada UC, o que se aplicaria também para as demais categorias de UC, que serão descritas a seguir.

Tabela 11- Número de autos de infrações lavrados nas Estações Ecológicas da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.

Estação Ecológica - ESEC						
Ano	Infrações contra a Fauna	Infrações contra a Flora	Infrações relativas à Poluição	Infrações contra o Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural	Infrações Administrativas Contra a Administração Ambiental	Infrações específicas para Unidades de Conservação
2010	17	03	04	00	07	00
2011	13	03	03	00	05	11
2012	12	02	09	01	02	04
2013	14	09	00	00	00	07
2014	63	11	02	00	02	02
2015	51	13	16	00	04	03
Total	170	41	34	01	20	27
%	58%	14%	12%	0%	7%	9%

Figura 8 - Número de autuações ambientais nas Estações Ecológicas, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.



5.1.2.2 Reserva Biológica-REBIO

Esta categoria de Unidade de conservação, que pertence ao grupo de Proteção Integral, conforme artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), está representada pelas seguintes Unidades de Conservação, em cada estado da região Sul: REBIO Bom Jesus, REBIO das Araucárias e REBIO das Perobas no Paraná e REBIO Marinha do Arvoredo em Santa Catarina, ou seja, atualmente, 03 Reservas Biológicas no Paraná e 01 em Santa Catarina, que totalizam 74.930,83 hectares.

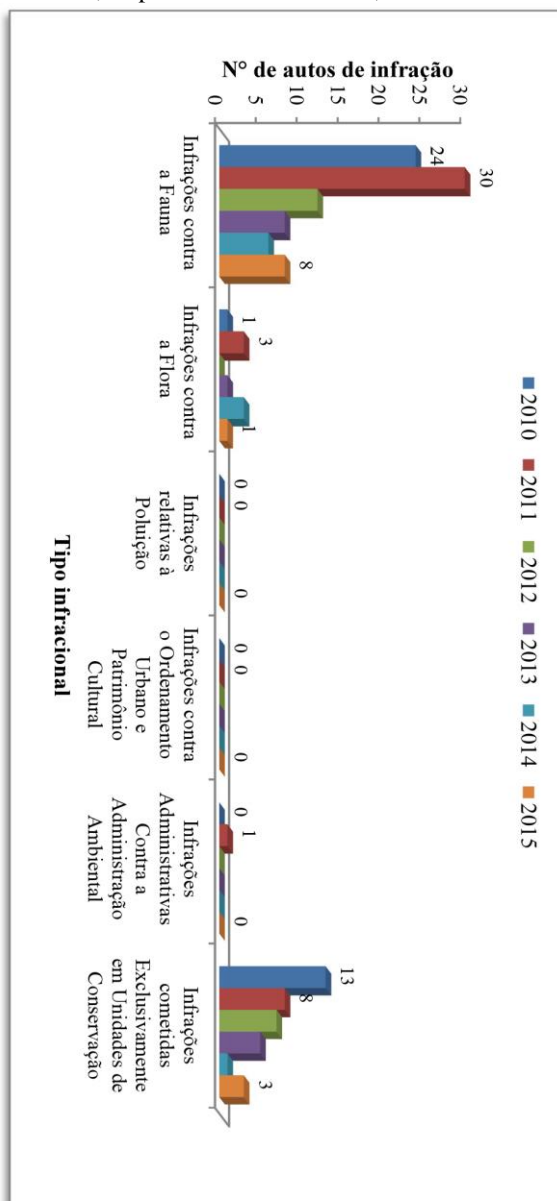
No período objeto do presente estudo, dos anos de 2010 até 2015, foram lavrados 135 autos de infração, sendo que desse montante, observa-se uma predominância de infrações contra fauna, sendo registrado, no referido período, 88 autos de infração, que correspondem a 65% do total. Seguindo, constataram-se 37 autos de infração (27%) relacionados às infrações específicas para Unidades de Conservação e 09 autuações ambientais (7%), que representam as infrações contra a flora (Tabela 12 e Figura 09). Para as Reservas Biológicas, o artigo 10º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), aponta que estas têm como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites.

Destaca-se apenas que do total das infrações contra a flora e das infrações específicas para Unidades de Conservação registradas, que representam o maior número, verificou-se uma maior ocorrência nos anos de 2010 e 2011, podendo, novamente, ser uma eventualidade, causada pelo aumento das ameaças nesses dois anos ou um conjunto de fatores que levaram a uma priorização nas ações de proteção dessas Unidades nos anos seguintes.

Tabela 12 - Número de autos de infrações lavrados nas Reservas Biológicas da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.

Reserva Biológica - REBIO						
Ano	Infrações contra a Fauna	Infrações contra a Flora	Infrações relativas à Poluição	Infrações contra o Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural	Infrações Administrativas Contra a Administração Ambiental	Infrações específicas para Unidades de Conservação
2010	24	01	00	00	00	13
2011	30	03	00	00	01	08
2012	12	00	00	00	00	07
2013	08	01	00	00	00	05
2014	06	03	00	00	00	01
2015	08	01	00	00	00	03
Total	88	09	00	00	01	37
%	65%	7%	0%	0%	1%	27%

Figura 9 - Número de autuações ambientais nas Reservas Biológicas, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.



5.1.2.3 Parque Nacional- PARNA

Esta categoria de Unidade de conservação, que também pertence ao grupo de Proteção Integral, conforme artigo 8º da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), está representada pelas seguintes Unidades de Conservação, em cada estado da região Sul: PARNA Ilha Grande, PARNA Saint-Hilaire/Lange PARNA do Iguaçu, PARNA de Campos Gerais, PARNA de Superagui, PARNA Guaricana e PARNA Marinho das Ilhas dos Currais no Paraná; PARNA das Araucárias, PARNA da Serra do Itajaí e PARNA São Joaquim em Santa Catarina; e no Rio Grande do Sul PARNA Lagoa do Peixe, PARNA Aparados da Serra e PARNA da Serra Geral, sendo que estes últimos estão localizados na divisa dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, possuindo assim parte de seu território nos dois Estados, conforme já mencionado.

Segundo se observa, essa é a categoria de Unidade de Conservação com maior representatividade na região Sul, contando atualmente com 13 Parques Nacionais, distribuídos nos 03 Estados, que juntos representam uma extensão de 578.816,00 hectares de área protegida.

Importante destacar a predominância dessa categoria de Unidade de Conservação no estado do Paraná, que sozinho é responsável por 68% da área total (392.219,86 hectares).

Para Parques Nacionais, o artigo 11 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), define que estes têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Nos Parques Nacionais da região Sul, do total de 480 autos de infração lavrados, foi possível constatar que 38% (180 autuações ambientais) referem-se a infrações específicas para Unidade de conservação, seguido de 29% (140 autos lavrados) de infrações contra a fauna e 21% (100 autos de infração) referentes a infrações contra a flora (Tabela 13 e Figura 10), demonstrando certa proporcionalidade (ou pouca discrepância) no número total de autos lavrados em relação ao tipo da infração, se comparado com as demais categorias de Proteção Integral, analisadas até o presente momento (Estação Ecológica e Reserva Biológica).

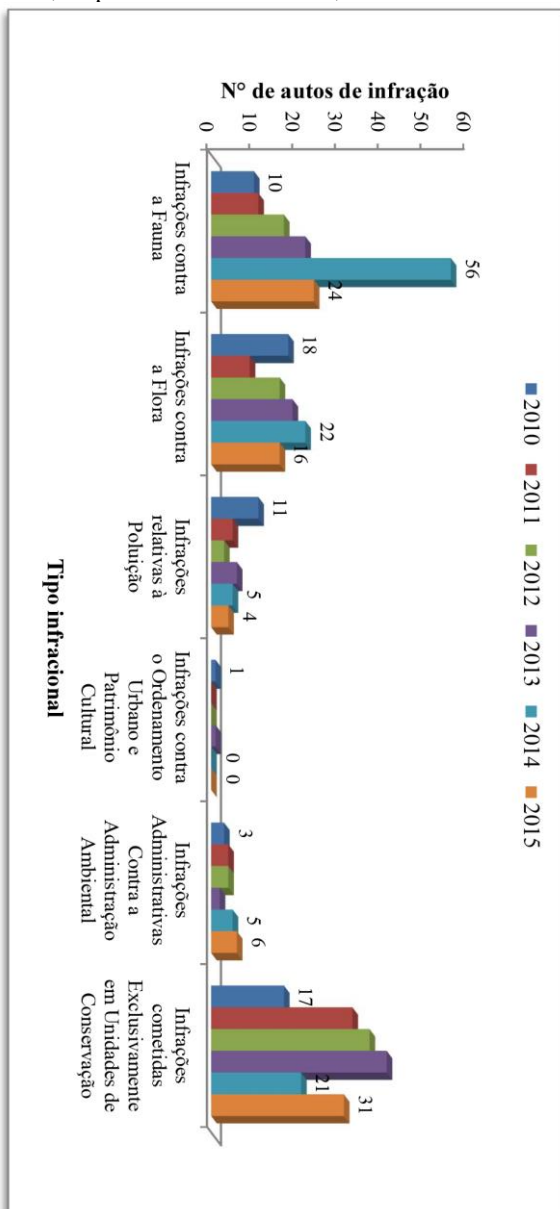
Em relação aos tipos de infração ao longo do período objeto do estudo (2010 a 2015), observa-se inicialmente uma predominância das infrações contra a fauna no ano de 2014 e de forma mais sutil, das infrações contra a flora no mesmo ano. Em relação às infrações

específicas para unidades de conservação, de forma contrária, se observou uma diminuição em 2014, sendo possível considerar, eventualmente, essa compensação pela propensão de um enquadramento mais específico (com base no princípio da especialidade, que é quando a norma especial afasta a incidência da norma geral), ter dado lugar a autos serem lavrados com conduta relativos a infrações contra a fauna (caça, pesca, coleta, cativeiro de espécimes da fauna silvestre, entre outros), mesmo se tratando de condutas que causaram também danos às Unidades de Conservação.

Tabela 13 - Número de autos de infrações lavrados nos Parques Nacionais da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.

PARQUE NACIONAL-PARNA						
Ano	Infrações contra a Fauna	Infrações contra a Flora	Infrações relativas à Poluição	Infrações contra o Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural	Infrações Administrativas Contra a Administração Ambiental	Infrações específicas para Unidades de Conservação
2010	10	18	11	01	03	17
2011	11	09	05	00	04	33
2012	17	16	03	00	04	37
2013	22	19	06	01	02	41
2014	56	22	05	00	05	21
2015	24	16	04	00	06	32
Total	140	100	34	02	24	181
%	29%	21%	7%	0%	5%	38%

Figura 10- Número autuações ambientais nos Parques Nacionais, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.



5.1.2.4 Área de Proteção Ambiental-APA

Esta categoria de Unidade de conservação, que pertence ao grupo de Uso Sustentável, conforme artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), está representada pelas seguintes Unidades de Conservação, em cada estado da região Sul: APA de Guaraqueçaba, APA Ilhas e Várzeas do Rio Paraná no Paraná; APA do Anhatomirim e APA da Baleia Franca em Santa Catarina; APA Ibirapuitã no Rio Grande do Sul. Sendo assim, são 02 Áreas de Proteção Ambiental no Paraná, 02 em Santa Catarina e 01 no Rio Grande do Sul, que juntas representam o espaço territorial de 1.763.717,98 hectares pertencentes a essa categoria de unidade de conservação.

Segundo inclusive o que estabelece o artigo 15 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), a Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

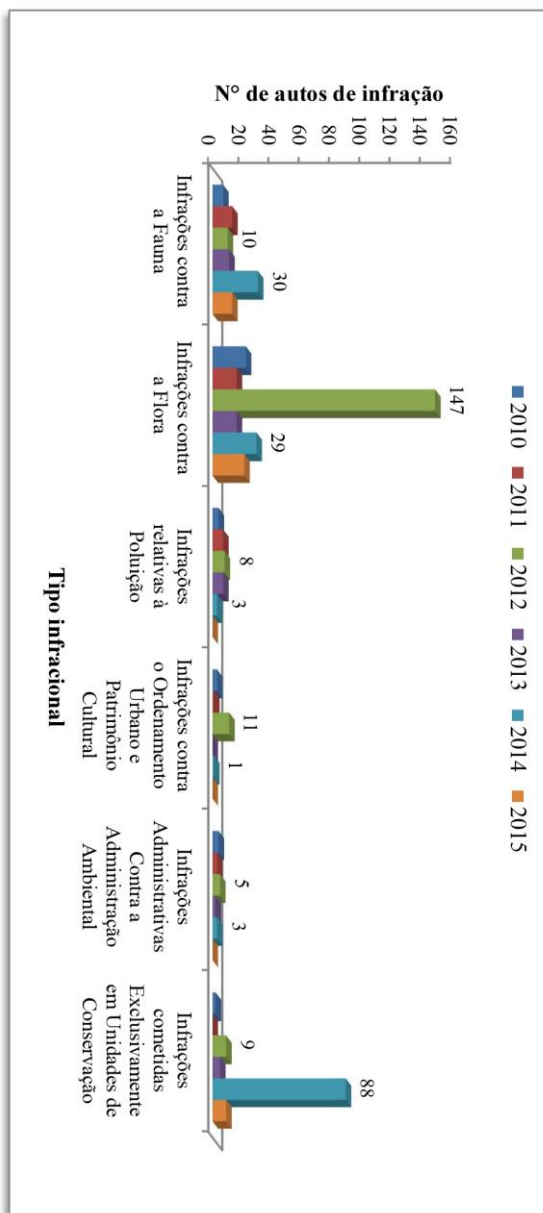
No período de 2010 a 2015, totalizaram 510 autos de infração lavrados, sendo que desse total, 251 autuações (49%) correspondem às infrações contra a flora, seguido por 113 (22%) relativas às infrações específicas para Unidade de Conservação e apenas 84 (16%) referem-se a infrações contra a fauna (Tabela 14 e Figura 11). Demonstrando, eventualmente, relação com os atributos dessa categoria de Unidade de conservação, que apresenta certo grau de ocupação humana e, portanto, presume-se maior pressão antrópica e urbanificadora sobre as áreas de preservação permanente ou outras especialmente protegidas.

Com base nesses dados, é importante destacar que representa exatamente o que foi esclarecido no início do trabalho na descrição dos resultados, em relação ao maior destaque no número de autuações relacionadas à flora no ano de 2012, considerando a citada operação de fiscalização realizada pela Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca para combater a ocupação irregular e manutenção de residências em terrenos de marinha e áreas de preservação permanente dentro dos limites da Unidade.

Tabela 14- Número de autos de infrações lavrados nas Áreas de Proteção Ambiental da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.

Área de Proteção Ambiental-APA						
Ano	Infrações contra a Fauna	Infrações contra a Flora	Infrações relativas à Poluição	Infrações contra o Ordenamento Urbano e Patrimônio	Infrações Administrativas Contra a Administração	Infrações específicas para Unidades de Conservação
2010	07	22	04	03	04	02
2011	13	16	07	01	03	00
2012	10	147	08	11	05	09
2013	11	16	07	00	02	05
2014	30	29	03	01	03	88
2015	13	21	00	00	00	09
Total	84	251	29	16	17	113
%	16%	49%	6%	3%	3%	22%

Figura 11-Número de autuações ambientais nas Áreas de Proteção Ambiental, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.



Segundo Trennepohl (2009), a multa tem duas funções: dissuasória e indenizatória indireta. No primeiro, busca-se evitar atos predatórios ao meio ambiente; no segundo, o prejuízo causado precisa ser indenizado, mesmo nos casos de difícil se não impossível valoração.

Tendo em vista que o auto de infração é o instrumento legal através do qual o fiscal ambiental imputa as sanções previstas no Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), de advertência, multa simples ou multa diária, e aplica eventuais medidas administrativas acautelatórias, ao responsável pela prática de infrações ambientais, pode-se considerar, assim que a aplicação de autos refere-se a um instrumento de gestão territorial, tendo em vista que estes representam, por um lado, o interesse do Estado no controle das ações impactantes e, por outro, o comportamento da sociedade no que diz respeito à prática de condutas e atividades consideradas lesivas ao ambiente.

Diante dos resultados observados, especialmente em relação ao maior número de autuações ambientais ocorrendo nas Áreas de Proteção Ambiental (e que o território dessas Unidades abrangem áreas com certo grau de ocupação humana, e tem como um dos objetivos disciplinar o processo de ocupação humana), é possível depreender que um dos fatores mais significativos para a incidência desse maior número de infrações ambientais em uma determinada área ou região, pode estar relacionado com o seu grau de desenvolvimento econômico e grau de urbanização. Considerando que, como resultado deste desenvolvimento, principalmente o desenfreado, sem planejamento, sem uma gestão territorial e ordenamento urbano, adequados, será a degradação ambiental.

Nessa linha de pensamento, de forma análoga os autores Carvalho e Almeida (2010) consideram que proporcionalmente com o aumento do desenvolvimento econômico de uma determinada região (produção), os níveis de poluição e degradação ambiental serão aumentados, uma vez que num primeiro momento a região colocaria como prioridade o seu desenvolvimento e não o controle da qualidade da natureza.

Assim, no caso específico das Unidades de Conservação localizadas e que abrangem territórios com aglomerações e perímetros urbanos, como é o caso das Áreas de Proteção Ambiental, e que vivenciaram aumento no nível de desenvolvimento nos últimos anos, não é surpreendente supor aumento nos níveis de degradação ambiental, o que representaria também aumento no número de infrações ambientais.

Segundo Silva (2011), existem diferentes meios de se estabelecer um processo analítico acerca das abordagens urbanísticas e ambientais presentes na gestão territorial, sendo um deles, o aparato normativo.

Conforme apontado por Feldman (2001) é necessário “...desvendar a lógica do sistema legal vigente, assim como as teorias administrativas que informam as estratégias de gestão”, além de identificar as estruturas institucionais que participam da formulação, da aplicação e da fiscalização das normas urbanísticas. Desta forma, percebe-se que tal princípio também é aplicável à gestão ambiental haja vista que se baseia nos preceitos legais ambientais.

Outro destaque é a predominância das infrações contra a flora (representando 49% do total de autos lavrados no período de 2010 a 2015), trazendo à evidência a forte pressão a qual estão submetidos os recursos florestais: quer pela supressão da cobertura vegetal, quer pela ocupação irregular de áreas especialmente protegidas, quer pela incapacidade de controle pelas prefeituras e pelo Estado, em relação ao ordenamento urbano. Isso demonstra que a atividade econômica local tem pressionado recursos ambientais, e nesse cenário é que reside a importância dos autos de infração como instrumentos de gestão territorial, pois estes representam ferramentas indispensáveis para controlar a atividade econômica e o uso e ocupação do solo, e proteger os atributos das Unidades de Conservação, quer sejam as de categoria de uso sustentável, quer as de proteção integral (que eventualmente possuem seu território, zonas de amortecimento ou entorno localizado próximo ou no limite de áreas urbanas ou aglomerados urbanos).

5.1.2.5 Floresta Nacional-FLONA

Esta categoria de Unidade de conservação, que pertence ao grupo de Uso Sustentável, conforme artigo 14 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), está representado pelas seguintes Unidades de Conservação, em cada estado da região Sul: FLONA de Assungui, FLONA de Irati e FLONA Pirai do Sul no Paraná; FLONA de Caçador, FLONA de Chapecó, FLONA de Ibirama e FLONA de Três Barras em Santa Catarina; e no Rio Grande do Sul FLONA de Canela, FLONA de Passo Fundo e FLONA de São Francisco de Paula. Sendo assim, são 03 Florestas Nacionais no Paraná, 04 em Santa Catarina e 03 no Rio Grande do Sul, que juntas representam o espaço territorial de 15.419,64 hectares pertencentes a essa categoria de unidade de conservação, a menor cobertura, dentre as categorias analisadas nesse item do trabalho.

Conforme estabelecido no artigo 17 da Lei nº 9.985/00 (BRASIL, 2000), a Floresta Nacional é uma área natural com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso

múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

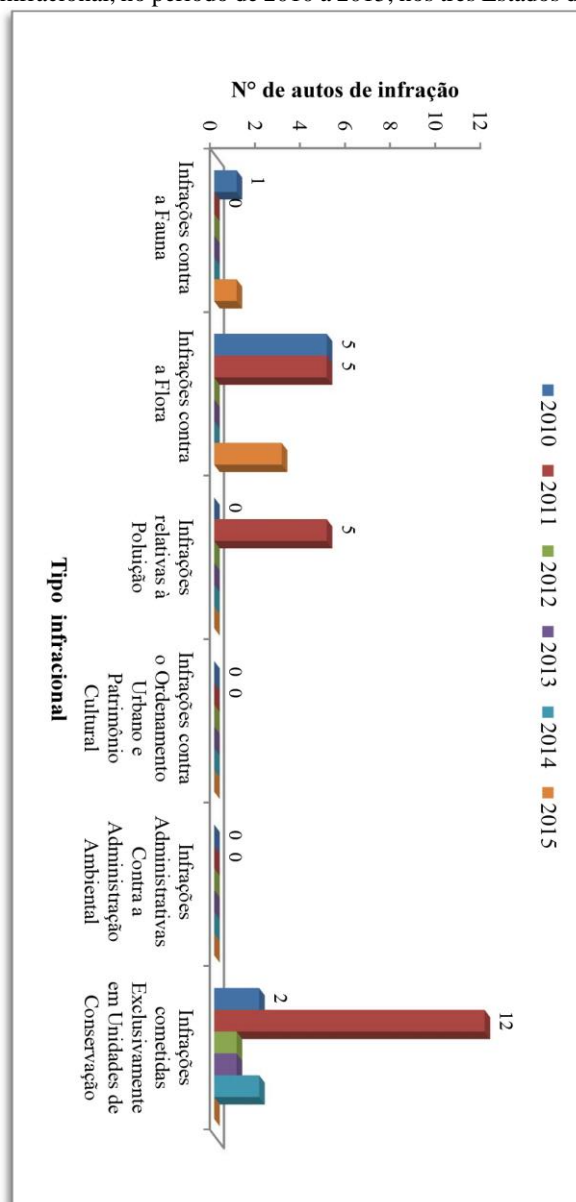
No período objeto do estudo, constatou-se um total de 38 autos de infração lavrados, sendo que desse montante, 18 autuações (47%) correspondem às infrações específicas para unidades de conservação, seguido de 13 autos de infração (34%) relativo a infrações contra a flora e 05 (13%) de infrações relativas à poluição (Tabela 15 e Figura 12).

Em relação aos dados obtidos, observa-se apenas uma maior ocorrência dessas autuações (infrações contra a fauna, relativas à poluição e as específicas para unidades de conservação) no ano de 2011.

Tabela 15- Número de autos de infrações lavrados nas Florestas Nacionais da região Sul, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015.

Floresta Nacional-FLONA						
Ano	Infrações contra a Fauna	Infrações contra a Flora	Infrações relativas à Poluição	Infrações contra o Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural	Infrações Administrativas Contra a Administração Ambiental	Infrações específicas para Unidades de Conservação
2010	01	05	00	00	00	02
2011	00	05	05	00	00	12
2012	00	00	00	00	00	01
2013	00	00	00	00	00	01
2014	00	00	00	00	00	02
2015	01	03	00	00	00	00
Total	02	13	05	00	00	18
%	5%	34%	13%	0%	0%	47%

Figura 12-Número de autuações ambientais nas Florestas Nacionais, de acordo com o tipo infracional, no período de 2010 a 2015, nos três Estados da região Sul.



Segundo Lustosa e Young (2002), a política ambiental é um conjunto de metas e instrumentos, que busca reduzir os impactos negativos da ação do homem sobre o meio ambiente. Ela é necessária para induzir ou fazer com que os agentes econômicos, adotem posturas e procedimentos que degradem menos o meio-ambiente, reduzindo a quantidade de poluentes lançados, como também a má utilização dos recursos naturais.

Os instrumentos de comando e controle são aqueles que fixam normas, regras, procedimentos e padrões determinados para as atividades econômicas a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos da política em questão e o não cumprimento acarreta em sanções de cunho penal e administrativo (LUSTOSA & YOUNG, 2002).

Nesse sentido cabe colacionar o entendimento de Field e Field (2014): A abordagem de comando e controle de políticas públicas é aquela em que, a fim de gerar comportamentos socialmente desejáveis, as autoridades políticas simplesmente garantem o comportamento por lei e, então, usam qualquer maquinário de fiscalização – tribunais, polícia, multas, etc.- necessário para fazer as pessoas obedecerem à lei.

Sabe-se que o instrumento de comando e controle é conhecido por ser oneroso, e no sentido do presente estudo, para que se possa operá-lo (executar e concretizar adequadamente as ações de proteção das Unidades de Conservação federais da região Sul), faz-se necessário um aporte mínimo de recursos financeiros, além de depender de um efetivo mínimo de servidores devidamente capacitados.

Segundo dados do Tribunal de Contas da União - TCU (2013), no tocante aos recursos financeiros, o orçamento destinado ao ICMBio para manutenção e investimentos saltou de R\$ 282,6 milhões em 2008 para R\$ 472,7 milhões em 2012. Em que pese o incremento, o ICMBio apresentou estimativa de que seria necessário aumento do montante dos recursos financeiros da ordem de R\$ 470 milhões para financiar de maneira adequada seus macroprocessos finalísticos. No mesmo sentido, estudo do MMA denominado “Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação”, divulgado em 2009, previa a necessidade de incremento do orçamento do ICMBio da ordem de R\$ 543,2 milhões, a partir do cálculo de Investimentos Mínimos para a Conservação (IMC), que se baseou no *Minimum Conservation System* (*Micosys*), sistema desenvolvido pelo Banco Mundial.

Segundo o mesmo documento TCU - Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República (2013), em relação aos recursos humanos e portanto ao efetivo de servidores nas Unidades de Conservação, a proporção de km² de área de UC para cada servidor do

ICMBio (430 km²/servidor) é muito superior à relação observada no principal órgão responsável pela gestão de UC em outros países (Canadá: 54 km²/servidor; Argentina: 24 Km²/servidor), conforme estudo contendo análise internacional comparada, apresentado no XIV Congresso Internacional do Centro Latino americano de Administração (MARTINS,2009).

Na conclusão do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República foi identificado pelo TCU (2013) que a coordenação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a cargo do MMA, não tem sido eficaz para atingir os objetivos previstos no SNUC e no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP. De acordo com o Regimento Interno do MMA, compete ao ministério subsidiar a formulação de políticas, normas e estratégias para a ampliação, a implementação e a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, promover a articulação e o desenvolvimento institucional para a implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas e coordenar, na qualidade de secretaria-executiva, as atividades da comissão coordenadora do referido plano, conforme inciso VIII do art. 20 do Decreto 8.975/17 (BRASIL, 2017). Verificou-se que a implementação dessa comissão e a avaliação e adequação do PNAP são os principais mecanismos formais e institucionalizados existentes atualmente dos quais o MMA pode se valer para coordenar o SNUC. Entretanto, o MMA não procedeu à implementação de tal comissão nem realizou a avaliação do referido plano estratégico, que deveria ter sido concluída no final de 2011. Também não definiu outros mecanismos que permitissem ao órgão coordenar o SNUC de forma sistêmica, como previsto no Plano Nacional Estratégico.

Ainda segundo o TCU, em consonância com uma das principais estratégias mundiais de proteção do patrimônio natural e da biodiversidade, a criação e a manutenção de unidades de conservação, o Brasil ampliou significativamente a área ocupada por UCs entre 2001 e 2012. Foram instituídos 375,5 mil km² de UCs federais, sendo a maior parte (88,8%) no bioma Amazônia. Porém, a insuficiência dos recursos humanos e financeiros comprometem a realização de atividades essenciais como, por exemplo, fiscalização, proteção e pesquisa. Também foram constatadas a inexistência e a inadequação dos planos de manejo, principal instrumento de planejamento e gestão que regula o acesso e o uso dos recursos naturais naquelas áreas. A partir da análise, as principais deliberações do Tribunal (Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário) foram no sentido de fomentar o efetivo exercício da coordenação do SNUC, a cargo do Ministério do Meio Ambiente, de modo a incrementar as ações de

articulação entre os atores envolvidos nesse tema para melhor aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas. Foi determinado ao ICMBio, dentre outras ações, dotar as UC's de planos de manejo, instrumento que deve ser adequado à realidade da UC a fim de que as ações nele previstas sejam efetivamente implantadas. Além disso, o Tribunal de Contas da União deu conhecimento dos resultados do trabalho à Casa Civil e ao Congresso Nacional, entre outros atores interessados, enfatizando os riscos envolvidos em manter as atribuições daquela autarquia sem dotá-la de recursos financeiros, de pessoal e de estrutura necessários ao pleno exercício de suas funções (TCU, 2013).

Assim, ressalta-se que o cenário de limitação financeira, estrutural e baixo efetivo de servidores, pode evidentemente ser o causador de uma limitação no desenvolvimento pleno das ações de fiscalização nas Unidades de Conservação da região Sul, acarretando em uma modicidade nas autuações ambientais e prejudicando assim a obtenção de resultados eficientes e eficazes, na proteção e gestão dessas áreas especialmente protegidas.

5.2 PARQUES NACIONAIS DA REGIÃO SUL

Em relação aos Parques Nacionais da região Sul do país, com base apenas na tabela dos processos julgados em 1ª instância administrativa pelo Colegiado da CR9, constatou-se que entre os anos de 2010 a 2015 foram lavrados 480 autos de infração pelos agentes de fiscalização do ICMBio. Desse número total, 8% foram cancelados (38 autos de infração), 92% (442 autos de infração) foram confirmados (homologados) e em apenas 01 processo verificou-se a incidência da prescrição intercorrente.

Dos autos homologados em primeira instância administrativa, constatou-se que foi aplicado um total de R\$ 7.600.784,00 (sete milhões seiscentos mil e setecentos e oitenta e quatro reais) em sanção pecuniária, excluídos os valores dos autos cancelados em primeira e segunda instância administrativa. Desse total aplicado, constatou-se que 08 estão em processo de parcelamento da dívida, e que R\$ 215.790,00 foram pagos, o que representa apenas 3% do valor total.

Em relação ao pagamento das multas, observou-se que do total de 480 processos administrativos de autos de infração analisados, em apenas 107 processos constava o pagamento, o que corresponde a 22% dos autos de infração quitados, sendo que nos anos de 2013 e 2015 constataram-se as maiores proporções de multas pagas, 33% e 34% respectivamente (Tabela 17). E em relação aos valores pagos a cada ano, conforme se

observa na Tabela 16, a porcentagem das multas pagas, não ultrapassaram 7%, que foi o máximo observado em 2015, sendo o menor em 2012, com apenas 1% do valor aplicado pelos agentes de fiscalização, ou seja, verifica-se que uma parcela irrisória das multas é paga anualmente.

Tabela 16- Valores das multas aplicadas de 2010 a 2015, valores pagos, e a porcentagem das multas pagas em relação ao valor total.

Ano	Valor total das multas aplicadas	Valor pago	Porcentagem das multas pagas
2010	R\$ 441.161,00	R\$ 16.073,51	4%
2011	R\$ 1.048.100,00	R\$ 24.336,78	2%
2012	R\$ 2.209.660,00	R\$ 25.031,63	1%
2013	R\$ 3.292.910,00	R\$ 49.984,38	2%
2014	R\$ 2.014.550,00	R\$ 39.371,86	2%
2015	R\$ 846.803,00	R\$ 60.992,44	7%

Tabela 17- Número de processos de autos de infração de 2010 a 2015, número de processos de autos de infração pagos, e a porcentagem das multas pagas em relação ao total.

Ano	Nº de processos de autos de infração	Nº de processos de autos de infração pagos	Porcentagem das multas pagas
2010	49	13	27%
2011	54	09	17%
2012	65	13	20%
2013	81	27	33%
2014	95	19	20%
2015	77	26	34%

Um estudo realizado no estado do Pará, baseando-se numa amostra de 55 processos administrativos, constatou a baixa eficácia da fiscalização ambiental do IBAMA, uma vez que 81% dos acusados são condenados

na primeira instância, porém somente 3% dos valores das multas foram pagos. Entre os fatores apontados que contribuem para esse panorama está a insuficiência de pessoal para julgar os processos, a insuficiência de meios legais de cobrança e a falta de medidas complementares de cobrança (BRITO & BARRETO, 2006).

O acompanhamento sistemático pelo TCU da arrecadação das multas administrativas pelas instituições reguladoras e de fiscalização demonstrou que a eficácia no cumprimento das sanções administrativas ambientais aplicadas pelo IBAMA parece estar comprometida, pois no período de 2008 a 2011 apenas 0,7% das multas foram pagas. Os dados revelam que, embora sejam lavrados anualmente milhares de autos de infração, que totalizam R\$ 13,5 bilhões em multas, uma parcela irrisória delas é que são pagas (R\$ 89,8 milhões). Além disso, o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin, que poderia servir de instrumento coercitivo para estimular o pagamento dos débitos, tem recebido poucas inscrições na dívida ativa. Na mesma proporção de insignificância encontram-se as execuções judiciais de débitos das multas. Assim, considerando a baixa capacidade de arrecadação das multas, a missão institucional do IBAMA pode estar prejudicada uma vez que, seu poder sancionador perde parte considerável de sua efetividade, o que exige providências urgentes para que as cobranças administrativas sejam tempestivas e eficazes (TCU, 2012).

Na sequência, considerando o objetivo do presente trabalho, de realizar um diagnóstico das autuações ambientais entre os anos de 2010 a 2015, dos Parques Nacionais da região Sul, em relação ao tempo decorrido desde a lavratura dos autos de infração até o julgamento em 1ª instância, ou seja, tempo para o início das providências administrativas de cobrança das multas aplicadas e das demais sanções e medidas administrativas acautelatórias indicadas pelos agentes de fiscalização no auto de infração, realizou-se a contagem, para cada um dos 480 processos, dos dias corridos desde a lavratura dos autos de infração até o julgamento em 1ª instância (data da homologação da decisão).

Destaca-se que, embora a legislação considere o prazo de 30 dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, conforme inciso II do artigo 71 da Lei 9.605/98 (BRASIL, 1998) é sabido que esse prazo não goza de sustentação porque não há tempo hábil para defesa, contradita, alegações finais e decisão, o que poderia violar o direito do contraditório e a ampla defesa do administrado. E conforme já mencionado, considerando o disposto na Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), na LCA (BRASIL, 1998) e no Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), constam os seguintes prazos: 20 dias para o

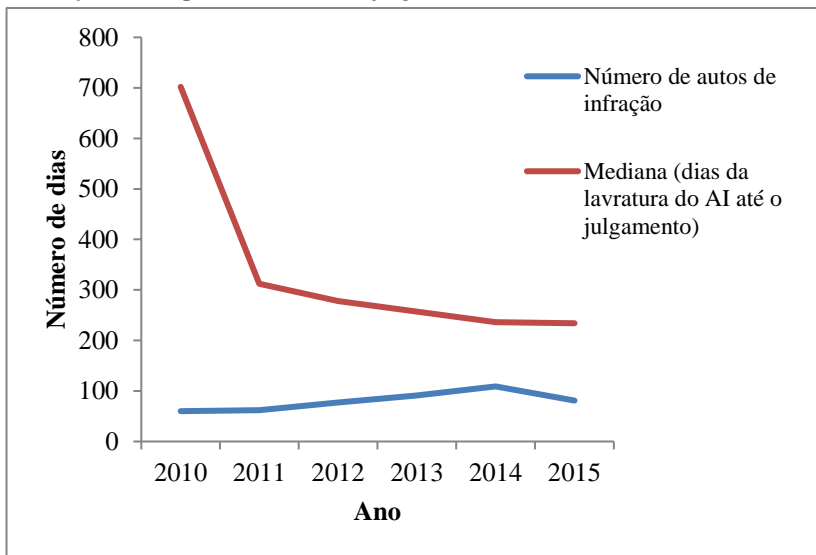
atuado oferecer defesa, conforme art. 71, I da LCA (BRASIL, 1998); 15 dias para o parecer/instrução, conforme art.42 da LPA (BRASIL, 1999); 10 dias para as alegações finais, depois de encerrada a instrução, segundo art. 44 da LPA (BRASIL, 1999) e artigo 122 do Decreto nº 6514/08 (BRASIL, 2008); e 30 dias para o julgamento, mais prorrogação por igual período expressamente motivada, conforme art. 49 da LPA (BRASIL, 1999). Desta forma, um prazo razoável de 105 dias para o julgamento em 1ª instância.

Assim, com os resultados encontrados, o objetivo era constatar eventuais mudanças e variações (melhorias ou declínio) ao longo dos 06 anos do estudo, em relação ao tempo que a administração leva para as providências pertinentes (julgamento em 1ª instância administrativa). Para fins de comparação, para cada ano, calculou-se a média, o desvio padrão e a mediana. O valor mediano é útil para excluir o efeito de valores extremos da estimativa de tendência central. Foram dessa forma observados os seguintes resultados, conforme dados constantes na Tabela 18 e gráfico apresentado na Figura 13.

Tabela 18- Número de autos de infrações lavrados no período de 2010 a 2015, nos Parques Nacionais da região Sul, com o cálculo da média (desvio padrão) e mediana, de cada ano, de dias corridos da data da lavratura até o julgamento/decisão em 1ª instância administrativa, e respectivo desvio padrão.

Ano	Número de autos de infração	Média de dias (da lavratura do AI até o julgamento)	Desvio Padrão	Mediana (dias da lavratura do AI até o julgamento)
2010	60	961,3	541,068	702
2011	62	461,91	339,167	312
2012	77	403,05	349,049	278
2013	91	355,9	253,901	257
2014	109	305,12	204,596	236
2015	81	260,9	129,704	234

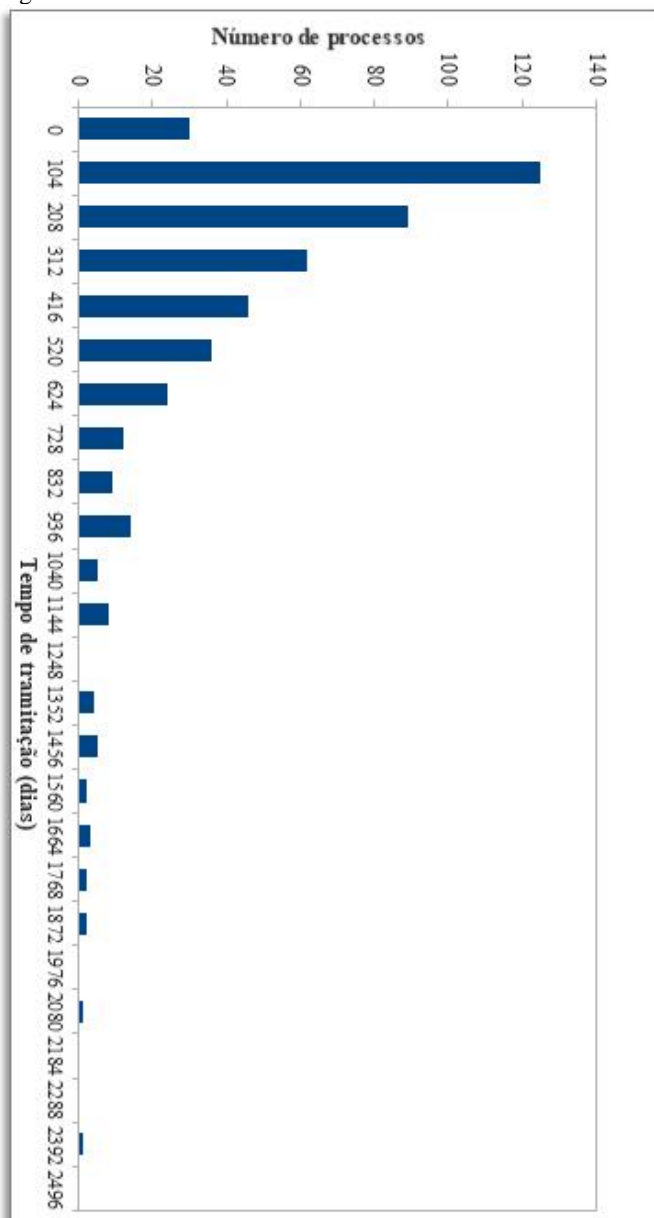
Figura 13- Número de autos de infração lavrados de 2010 a 2015, e a mediana em relação ao tempo decorrido até o julgamento em 1ª instância.



Conforme se observa, especialmente na Figura 13, apesar do aumento no número de autos lavrados ao longo do período de 2010 a 2015, os valores das medianas apresentaram uma diminuição contínua, até 2015. Apesar de ser um prazo um pouco distante do que determina a legislação, já se verifica uma melhoria e aprimoramento na capacidade de instrução e julgamento dos autos de infração pela autoridade julgadora, decidindo sobre a aplicação das penalidades impostas.

Conforme descrito na metodologia, com o objetivo de quantificar a realidade dos dados e resultados analisados em relação ao tempo de julgamento em 1ª instância administrativa, com base nesses 480 processos, de forma complementar foi elaborado um histograma de distribuição desses processos em relação ao tempo de julgamento em 1ª instância administrativa.

Figura 14 Histograma representando a distribuição dos processos por tempo de julgamento em 1ª instância administrativa.



Em relação à referida análise da distribuição dos processos de acordo com o tempo de julgamento em 1ª instância, nos anos de 2010 a 2015, obtiveram-se assim os seguintes resultados, conforme tabela 19:

Tabela 19- Valores obtidos em relação à distribuição dos 480 processos por tempo de julgamento em 1ª instância administrativa.

Variáveis	Valores (dias)
Média	425,3125
Desvio padrão	373,2686
Mediana	292,5
Máximo de dias (para julgamento)	2492
Mínimo de dias (para julgamento)	29

Conforme se observa, o resultado da mediana indica que 50% da amostra foi objeto de julgamento em menos de 292,5 dias.

Em relação à distorção, que corresponde ao coeficiente de assimetria, obteve o valor de 2,071 (>0), indicando uma distribuição assimétrica à esquerda, portanto que a distribuição dos dados não é normal.

Por fim, relativo ao valor da curtose (medida de dispersão dos valores), obteve-se um valor de 8,0508 (>3), indicando assim que há um pico, ou seja, uma tendência em torno de um valor, que no presente caso, conforme se observa no gráfico da Figura 14, é na classe entre 104 a 208 dias.

Esses resultados indicam, portanto, uma maior concentração em torno de valores relativamente satisfatórios (tempo em dias para decisão/julgamento em 1ª instância), tendo em vista que se aproximam um pouco mais do prazo considerado razoável de 105 dias, em conformidade com o que preconizam as normas em relação aos prazos para julgamento, sendo essas a Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), a Lei dos Crimes Ambientais (BRASIL, 19898) e no Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008).

Para o estudo e interpretação dos dados em relação aos procedimentos depois de transitado em julgado os autos de infração, em relação ao pagamento das multas e o tempo decorrido para as providências pertinentes de cobrança judicial dos valores devidos (inscrição em Dívida Ativa), conforme já dito, foram selecionados os dados dos processos de autos de infração dos Parques Nacionais da região Sul, lavrados no período de 2010 a 2015, desconsiderando os autos de autos de infração lavrados com infrator não identificado, os autos

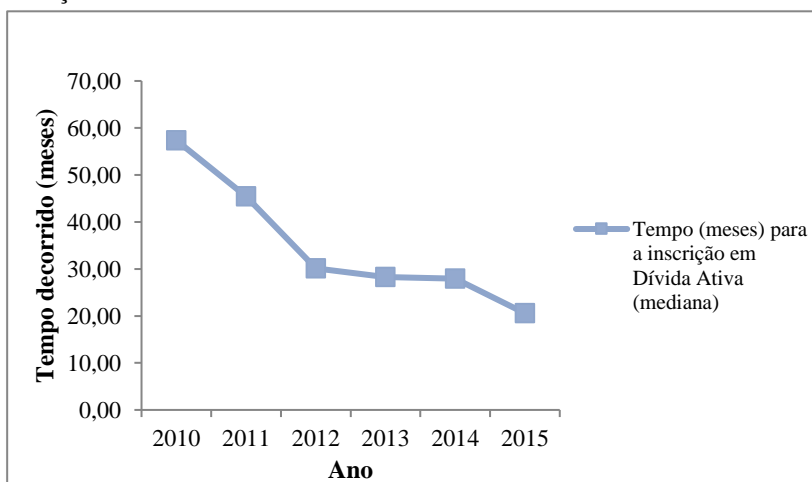
cancelados, e os 133 processos que não estavam disponíveis no SEI, sendo assim os resultados basearam-se na análise de 333 processos.

Diante disso, como o objetivo era constatar eventuais mudanças e variações ao longo dos 06 anos do estudo, em relação ao tempo que a administração leva para as providências pertinentes de cobrança dos valores devidos, para fins de comparação, ano a ano, calculou-se a mediana, de acordo com o que segue na Tabela 20 e figura 15:

Tabela 20- Autos de infração lavrados de 2010 a 2015, autos analisados (encontrados no SEI), autos encaminhados para a inscrição em Dívida Ativa e respectiva porcentagem em relação ao total.

Ano	Autos analisados	Autos encaminhados para Dívida Ativa	Porcentagem dos autos encaminhados Dívida Ativa	Tempo (meses) para a inscrição em Dívida Ativa (mediana)
2010	26	13	50%	57,37
2011	41	34	83%	45,43
2012	51	27	53%	30,10
2013	62	30	48%	28,27
2014	82	38	46%	27,97
2015	71	26	37%	20,58

Figura 15- Gráfico representando o tempo decorrido para as providências de inscrição em Dívida Ativa.



De acordo com os resultados, de 2010 a 2015, com exceção de um processo administrativo que demorou uma média de 1.373 dias (desde a lavratura do auto de infração até a data da primeira providência por parte do ICMBio para a inscrição em Dívida Ativa), e portanto trouxe uma discrepância no valor do desvio padrão no ano de 2012, de modo geral, verifica-se uma melhora contínua (diminuição do valor da mediana) no tempo, a cada ano. E frisa-se, como já informado na metodologia do trabalho, como providência por parte do Instituto, considerou-se a data de encaminhamento do ofício e/ou comunicação às Procuradorias Regionais Federais - PRF, as Procuradorias Federais nos Estados-PF, as Procuradorias Seccionais Federais - PSF, e aos Escritórios de Representação – ER, a quem cabe segundo Portaria PGF nº 267/2009 as atividades de apuração da certeza e liquidez dos créditos, de qualquer natureza, de titularidade das autarquias e fundações públicas federais.

Ainda em relação ao pagamento e cobrança das multas, cumpre frisar a previsão legal contida nos artigos 127, do Decreto Federal nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), bem como §1º do artigo 56 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), das decisões proferidas pela autoridade julgadora no âmbito da Administração Pública Federal cabe recurso voluntário, em face de razões de legalidade e de mérito, no prazo de vinte dias, dirigida à autoridade que deliberou a decisão recorrida. A ela cumpre, caso não reconsidere sua decisão no prazo de cinco dias, encaminhar os autos à autoridade superior para julgamento, conforme a estrutura administrativa do órgão responsável pela autuação. Com base nisso e considerando que o recurso terá efeito suspensivo em relação à penalidade de multa aplicada (e na hipótese de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, em que a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido do recorrente, conceder efeito suspensivo ao recurso), destaca-se o gargalo constatado nas decisões de 2ª instância administrativa, pois conforme analisados os dados em relação a esses processos aguardando decisão de 2ª instância, apresentado na Tabela 21, não existem dúvidas quanto ao aumento na porcentagem de processos pendentes de decisão final, principalmente em 2013, 2014 e 2015, cujas porcentagens foram de 86%, 97% e 100% respectivamente. Isso importa se considerar o fato de que a apresentação de recurso pelo autuado impossibilita a continuidade dos procedimentos de cobrança, até que haja análise e a decisão final, e estejam, portanto, esgotadas as possibilidades de recurso, na esfera administrativa. Diante disso, entende-se importante estabelecer critérios e mecanismos de priorização dos processos administrativos, não apenas para a cobrança da multa, mas também para

que seja possível dar prosseguimentos nas demais medidas, especialmente quando existem danos a serem reparados.

Outra maneira de estimular o pagamento da multa é permitindo que parte dela seja empregada na reparação do dano ambiental, quando se tratar de recuperação direta. Atualmente a legislação já faz essa previsão (BRASIL, 2008), e o ICMBio publicou recentemente a IN n° 02/2018, que dispõem sobre os procedimentos relativos à conversão de multa simples, contudo, ainda é necessário disciplinar melhor o assunto. Além disso, deve-se ponderar que a gestão dessa reparação do dano ambiental pode trazer outras incumbências, e sobrecarregar ainda mais a força de trabalho tanto nas Coordenações Regionais quanto nas Unidades de Conservação, por isso precisa ser bem dimensionado e bem regulado pelo Instituto.

Tabela 21- Autos de infração autos analisados (encontrados no SEI) no período de 2010 a 2015, número de autos encaminhados para julgamento em 2ª instância e pendentes de decisão e respectiva porcentagem em relação ao total, até a última consulta junto ao SEI/ICMBio (maio/2018).

Ano	Autos analisados	Autos encaminhados para julgamento de 2a instância	Autos encaminhados para julgamento de 2a instância pendentes de decisão	Porcentagem dos autos encaminhados para análise de 2a instância pendentes
2010	26	10	04	40%
2011	41	16	02	13%
2012	51	26	15	58%
2013	62	14	12	86%
2014	82	31	30	97%
2015	71	18	18	100%

Para a análise em relação aos procedimentos de cobrança de recuperação da área objeto da autuação, foram então selecionados 90 processos, sendo estes referentes às infrações contra a flora, ou seja, autos que foram lavrados com enquadramento nos artigos 43 a 60-A do Decreto n° 6.514/08 (BRASIL, 2008) e cuja decisão de 1ª instância administrativa especificamente determinou a recuperação e/ou recomposição do dano

objeto da infração. Sendo assim, seguem os resultados destes processos, que conforme já dito, foram analisados, classificados e agrupados, considerando as seguintes situações: áreas em processo de recuperação (em processo de regeneração natural, cujo PRAD foi dispensado, ou com o PRAD em execução e com a celebração de Termo de Ajuste e Conduta – TAC); processos que estão aguardando decisão de 2ª instância, portanto com a cobrança da recuperação suspensas; processos que estão aguardando procedimentos administrativos por parte do ICMBio (aguardando vistoria na área pelos servidores da Unidade, aguardando entrega de notificação ou manifestação técnica da Unidade de conservação); e processos com instauração de Ação Civil Pública – ACP.

Os resultados relativos à cobrança de recuperação de área, entre o período de 2010 a 2015, seguem na Tabela 22 e Figura 16.

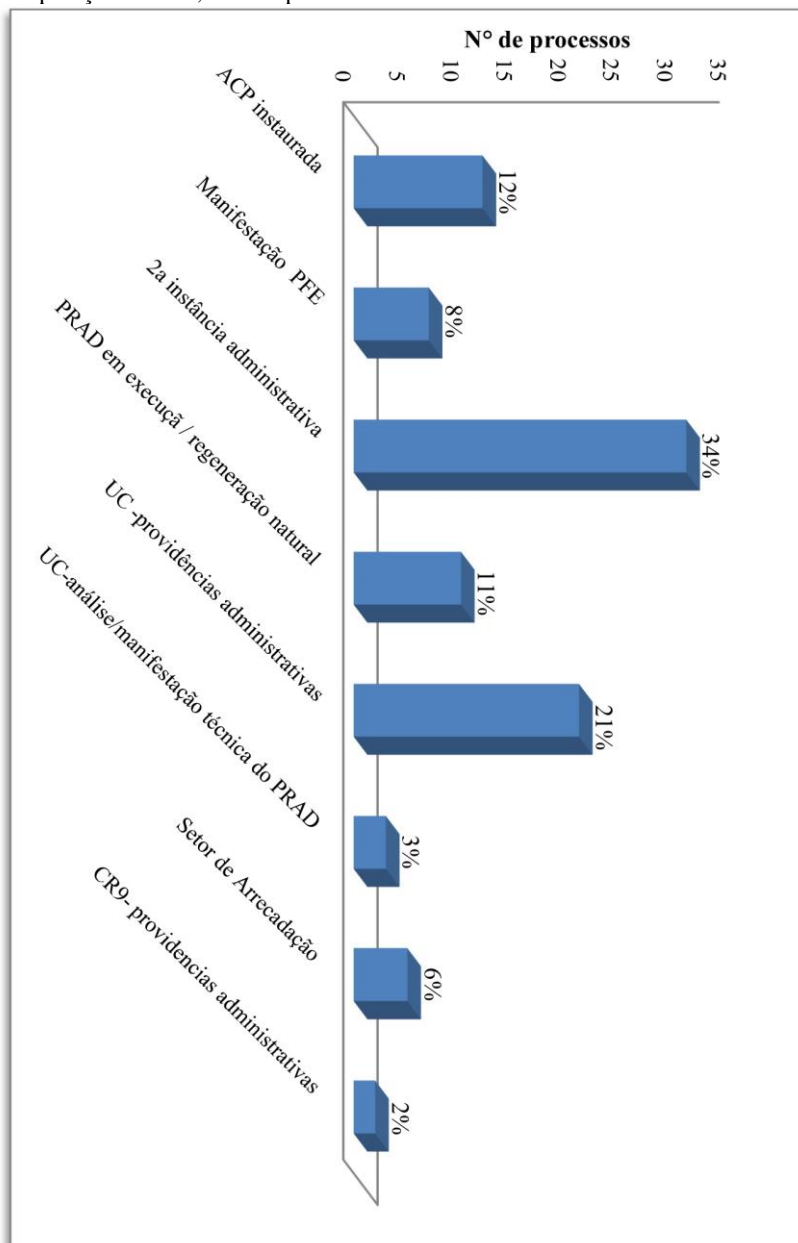
Tabela 22- Autos de infração homologados em 1ª instância de 2010 a 2015 com cobrança de recuperação de área e número de autos com ACP instaurada.

Ano	Autos homologados em 1ª instância com a cobrança de recuperação de área	Número de autos com ACP instaurada	Autos com ACP instaurada (%)
2010	07	01	14%
2011	13	01	8%
2012	17	04	24%
2013	17	02	12%
2014	18	02	11%
2015	18	01	6%
Total	90	11	12%

Considerando então os 90 processos administrativos, após a análise individual da situação de cada um junto ao SEI, observaram-se os seguintes resultados: 12% estão com a ACP instaurada (11 processos); 8% (07 processos) estão em análise pela Procuradoria Federal do ICMBio para manifestação acerca da ACP; 34% (31 processos) estão em segunda instância administrativa, pendente de decisão; 11% (10 processos) foi apresentado o PRAD, com Termo de Compromisso assinado e a área em recuperação (ou em processo de regeneração natural ou ainda dispensado

o PRAD devido ao estágio avançado de regeneração); 23% (21 processos) estão na Unidade responsável para providências administrativas (entrega de notificação ou vistoria na área); 3% (03 processos) estão na Unidade responsável para análise e manifestação técnica em relação ao PRAD apresentado; 6% (5 processos) estão no setor de arrecadação no ICMBio Sede para providências de cobrança da multa; e 2% (02 processos) estão na Coordenação Regional-CR9 para demais providências administrativas.

Figura 16- Situação dos processos administrativos em relação à cobrança de recuperação de área, entre o período de 2010 a 2015.



De modo geral, não existem dúvidas quanto à pequena proporção de processos administrativos cuja área objeto da autuação está em processo de execução do PRAD (com assinatura do Termo de Compromisso) e/ou regeneração natural em andamento, sendo constatado apenas 11% do total. E soma-se a isso, conforme se verifica na Tabela 21, também uma proporção pequena de processos de autos de infração, com a ACP instaurada (medida judicial adotada pela Procuradoria Federal Especializada para a efetiva recuperação), sendo 12% do total. Destaca-se também, conforme já mencionado, o gargalo nas decisões de 2ª instância administrativa, tendo em vista que foi observado que do total dos 90 processos dos Parques Nacionais da região Sul com a indicação de recuperação e/ou recomposição do dano, 34% estão aguardando decisão de 2ª instância administrativa, ou seja, estão pendentes de decisão, impossibilitando dar prosseguimentos nas medidas administrativas (cobrança da multa e da recuperação da área objeto do auto de infração).

Ainda, somando-se os processos que estão em fase de instrução (na Unidade aguardando vistoria técnica, entrega de notificação, na Coordenação Regional ou no setor de arrecadação), ou seja, aguardando alguma providência por parte do ICMBio para dar início à efetiva recuperação de área e execução do PRAD, ou adotar as medidas pertinentes de cobrança (judiciais e extrajudiciais), tem-se um total de 31 processos, que representam 34% do total, de autos lavrados nos anos de 2010 a 2015.

Em relação a esse tema, importante citar o recente trabalho de Correia (2017), cujo estudo objetivava avaliar em que medida as autuações administrativas promovidas pela ESEC Carijós/ICMBio, com consequente aplicação das sanções previstas em lei, vêm contribuindo para a recuperação das áreas objeto dessas autuações. Entretanto, de acordo com os resultados descritos no referido trabalho, das 68 áreas analisadas, em somente 30 casos (44%) os respectivos processos administrativos continham documentação comprovando que tal exigência sequer foi formalizada. E ao se analisar esses casos isoladamente verificou-se que a média de tempo entre a autuação e a notificação do infrator para recuperar a área foi de 04 anos.

Segundo Correia (2017), no planejamento da referida pesquisa esperava-se que ao final da análise fosse possível discutir o sucesso ou insucesso da recuperação em termos de diferenças de metodologia entre os PRADs apresentados. Entretanto foi constatado que tal discussão não foi possível, pois do total das 68 áreas analisadas, para somente 23 foi apresentado o projeto, e destes, somente 09 foram aprovados e tiveram sua execução iniciada. E ainda, dessas 09 áreas contempladas com PRAD,

somente 06 atingiram o melhor grau de recuperação. Para as 03 que não atingiram esse grau (recuperação intermediária), notou-se que a principal falha não foi na metodologia prevista no projeto, e sim na execução, que não obedeceu à metodologia aprovada. Ou seja, o órgão ambiental (seja IBAMA ou ICMBio) foi ineficiente na cobrança da apresentação dos projetos e no acompanhamento da execução dos poucos que foram apresentados e aprovados, e na grande maioria das áreas enquadradas nos graus melhor ou intermediário, a recuperação ocorreu naturalmente.

Este estudo, citado no parágrafo anterior, permitiu constatar que a efetividade das autuações administrativas para a recuperação de áreas degradadas depende da disponibilidade de condições para se executar o que é previsto em lei. E ainda, de acordo com o mesmo, foi possível observar que o poder público tem sido ineficiente no cumprimento da obrigação de promover a recuperação de áreas degradadas, bem como demonstra que escasso orçamento historicamente destinado aos órgãos de proteção ambiental no Brasil tem reflexos diretos sobre o sucesso ou insucesso na promoção da obrigação constitucional do poder público de promover a recuperação de áreas degradadas (CORREIA, 2017).

No contexto da administração pública, importante destacar os conceitos de eficácia e eficiência, que são considerados a manifestação dos pressupostos do Princípio da Eficiência e neles estão presentes elementos da Ciência da Administração e da Ciência Jurídica, os quais são essenciais para avaliar a qualidade da gestão pública brasileira (CASTRO, 2006). O princípio da eficiência é um dos princípios norteadores da administração pública adicionado aos da legalidade, da razoabilidade, finalidade, da proporcionalidade, da motivação, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (CHIAVENATO, 1994).

Chiavenato (1994) afirma que nem sempre se é eficiente e eficaz ao mesmo tempo. Uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. O ideal é ser igualmente eficiente e eficaz.

Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios

mais econômicos, viáveis e eficientes, utilizando a racionalidade econômica maximizando os resultados e minimizando os custos, ou seja, buscar o melhor desempenho com os menores custos, utilizando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

Modernamente, a literatura especializada achou por bem incorporar um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, especialmente válida para a administração pública (CARDOSO, 2014).

Trazendo para o campo da ciência jurídica, Edson Peiter¹, afirma que a eficácia e a efetividade estão diretamente ligadas à morosidade do trâmite processual e ao não alcance dos prazos definidos para conclusão de um processo, os quais tem grande visibilidade por parte da população que confirma esse fato.

Segundo o mesmo autor, a duração razoável do tramite processual, que poderia ser estabelecida como aquela situação na qual as partes envolvidas observem, adequadamente, os prazos previstos na lei para a prática dos atos administrativos e processuais, bem como aquela cujo órgão, por seus representantes, não tenha sido inerte na condução das fases do processo que lhes cabe impulsionar. Sob a ótica da duração razoável da tramitação processual, a execução e os atos dos sujeitos do processo devem ser pautados pela boa-fé, de forma que não sejam praticados atos processuais desnecessários, que causem a dilação indevida dos prazos e das demandas. Mas também, por outro lado, não se deve buscar uma "justiça acelerada", pagando-se o preço de uma proteção jurídica que se traduz em diminuição de garantias processuais e materiais (produção de provas, prazo de recurso, supressão de instâncias), conduzindo a uma justiça pronta, mas materialmente injusta.

O Poder Público precisa dispor de um sistema de execução da atividade pública competente e corrigir todas as distorções para se tornar ágil e eficiente e, ao mesmo tempo, o servidor público tem que ter reestabelecida e garantida a sua dignidade, responsabilidade e capacidade de criação e inovação, para que possa cumprir de forma absoluta a sua função de contribuir para o bem-estar da sociedade e no caso específico do presente trabalho, contribuir para a gestão e proteção do patrimônio natural nas Unidades de Conservação instituídas pela União.

Outro ponto importante é a capacitação de servidores do próprio órgão para estarem aptos a promover a evolução e melhoria constante de

¹ Autor do Artigo **Eficiência, Eficácia e Efetividade na Prestação Jurisdicional e Gestão da Qualidade na Administração Pública**. Disponível em: http://tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/arquivos/Edson_Peiter.pdf.

seu desempenho, e dos processos e procedimentos, avaliados pelo acompanhamento de resultados e sua comparação com referenciais que demonstrem sua eficiência e eficácia na gestão de seus processos, de forma a caracterizar a permanente busca da excelência, através da valorização das pessoas, melhoria contínua dos processos, como forma de garantir seus compromissos com a sociedade e o meio ambiente.

6 CONCLUSÃO

Apesar do aumento no número de autos de infração lavrados nas Unidades de Conservação da região Sul do país no período de 2010 até 2015, constatou-se um aprimoramento na capacidade de instrução e julgamento dos autos de infração tendo em vista a diminuição contínua no tempo decorrido desde a lavratura do auto até o julgamento em 1ª instância administrativa (com base nos valores obtidos das medianas), bem como em relação ao pagamento das multas e o tempo decorrido para as providências pertinentes de cobrança dos valores devidos (encaminhamento para inscrição em Dívida Ativa).

Na análise em relação aos procedimentos de cobrança de recuperação da área objeto da autuação, constatou-se que do total de 90 processos selecionados (referentes às infrações contra a flora cuja decisão de 1ª instância administrativa especificamente apontou e determinou a recuperação e/ou recomposição do dano objeto da infração), apenas 11% do total está em processo de execução do PRAD e/ou regeneração natural, uma proporção muito pequena, e foi observada também uma pequena parcela de processos de autos de infração, com a ACP instaurada, em todos os anos analisados, com um total geral de 12%. Observou-se ainda um acúmulo dos processos pendentes de decisão, que se encontram aguardando julgamento em 2ª instância administrativa, que representam 34% dos 90 processos que possuíam a indicação de recuperação ou recomposição do dano.

Quanto às autuações de forma geral, deve-se destacar um aspecto importante, em relação à quantidade de autos de infração lavrados pelos agentes de fiscalização do ICMBio nas Unidades de Conservação da região Sul, de 2010 a 2015. Estas autuações representam a capacidade institucional de identificar as infrações ambientais e de autuar os responsáveis por essas condutas infracionais. Porém, a real efetividade da fiscalização ambiental vai depender do funcionamento absoluto das diversas etapas que compõe o processo administrativo sancionador. Pois para a execução eficiente da proteção das Unidades de Conservação, se faz necessário não apenas a capacidade institucional de identificar as infrações ambientais, e iniciar a pretensão punitiva, mas também instruir com qualidade os processos administrativos, além de julgar com celeridade e fazer com que todas as sanções sejam devidamente cumpridas, trazendo assim a efetiva punição ao infrator ambiental e a devida recuperação dos danos causados.

Apesar do arcabouço legal ambiental brasileiro ser avaliado como um dos mais modernos deve-se buscar a efetividade administrativa,

jurídica e social na conservação ambiental, para que seja afastada de forma definitiva a sensação de impunidade. E a morosidade no tramite processual, e conseqüente e especialmente a demora na cobrança das sanções aplicadas e reparação dos danos ambientais, acaba incentivando o cometimento do crime ambiental, pois aparentemente não há um desincentivo efetivo para as infrações cometidas. E somente rompendo com as diversas etapas da ineficiência dos processos é que se poderá fazer reprimir diversos impactos causados pela ação humana sobre os ecossistemas e a biodiversidade das áreas especialmente protegidas.

Assim, com os resultados, é possível inferir que a efetividade da aplicação das sanções e medidas administrativas acautelatórias aplicadas para a proteção das Unidades de Conservação, vai estar relacionada à qualidade com que eles são registrados e processados e a inter-relação entre as partes e diversas variáveis do processo. Portanto, a confirmação e eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) dessas autuações ambientais estarão invariavelmente associadas ao pleno funcionamento da gestão pública ambiental.

A partir dos resultados observados, tornou-se evidente, que apesar da baixa efetividade dos procedimentos para apuração das infrações ambientais da fiscalização ambiental nas Unidades de Conservação da região Sul instituídas pela União (tanto em relação aos processos acumulados pendentes de decisão, quanto na capacidade de cobrar e/ou estimular a recuperação de áreas degradadas), há uma tendência de melhora nos últimos anos.

Destaca-se por fim que como uma das formas de proteção ao meio ambiente, e de conservação e uso sustentável da diversidade biológica, consiste na adoção e implementação de uma legislação ambiental, processos e procedimentos administrativos adequados às particularidades socioeconômicas e ecológicas e fortalecimento dos órgãos de fiscalização ambiental em todos os níveis, federal, estadual e municipal. E mesmo diante dos resultados de uma melhoria ao longo do período objeto do presente estudo, de diminuição do tempo para as providências administrativas de julgamento e cobrança da multa, não são suficientes para se visualizar um cenário otimista em relação à efetividade na aplicação da Lei dos Crimes Ambientais (BRASIL, 1998), especialmente se considerar o desempenho pouco eficiente em relação à cobrança de recuperação de área degradada, que para a conservação da biodiversidade e proteção dos espaços especialmente protegidos e seus atributos, bióticos, abióticos e sociais, deveria ter maior destaque e prioridade para sua execução e efetivação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ricardo Pontes. **Poder de Polícia: conceito, características e meios de atuação e divisão no atual sistema administrativo brasileiro –** Busca.legis.ccj.ufsc.br Post BuscaLegis - eGov 16 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/poder-de-policia-conceito-caracteristicas-e-meios-de-atuacao-e-divisao-no-atual-sistema-adm>>. Acesso em: abr. 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAGÃO, Tiago Bessa; MARQUES, Eliê Regina Fedel; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. Auto de Infração Ambiental como Instrumento de Gestão Territorial: Fatores Intervenientes. Revista de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Piauí. **Revista Equador** (UFPI), v. 5, n. 4 (Ed. Especial 03), 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6024: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação**. Rio de Janeiro, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2011.

BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica & manejo florestal – à luz da lei 9.985/00**. Curitiba: Juruá, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman V. **O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental**. Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Ed. RT, 1993.

_____. Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-316.

BERTALANFFY, L. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Editora Vozes, 1973.

BRASIL, 2008. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Cadastro nacional de unidades de conservação**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_Categoria_Fevereiro_2015.pdf> . Acesso em: nov. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 07.12.1940. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 27.10.1966. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm> . Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. **Lei n. 5.197, de 3 de janeiro de 1967**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 05.01.1967. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 20.12.1979. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> . Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 02.09.1981. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: nov. 2015.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 24.07.1985. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 05.10.1998. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 20.07.1989. Seção 1.
Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 8.005, de 22 de março de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 23.03.1990. Seção 1.
Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8005.htm> . Acesso em:
jul. 2018.

BRASIL. Decreto n. 99.274, de 06 de junho de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 07.06.1990. Seção 1.
Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm> .
Acesso em: jul. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 13.02.1998. Seção 1.
Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. 1985.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm
127> . Acesso em: mar. 2017

BRASIL. Decreto n. 3.179, de 21 de setembro de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 22.09.1999. Seção 1.
Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 2000. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm> . Acesso em:
dez. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002a. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 19.07.2002. Seção 1.
Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 23.08.2002. Seção 1.
Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm> .
Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 26.12.2006. Seção 1.
Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. Lei n. 6.101, de 26 de abril de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 26.12.2006. Seção 1.
Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm>. Acesso em: mar. 2015

BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 23.07.2008. Seção 1.
Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 6.686, de 10 de dezembro de 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 11.12.2008. Seção 1.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6686.htm> . Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. Lei n. 11.941, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 28.05.2009 Seção 1.
Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm>. Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 25.05.2012. Seção 1.
Disponível em: <<http://www.in.gov.br>> . Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Decreto n. 8.974, de 24 de janeiro de 2017. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 25.01.2017. Seção 1.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8974.htm> . Acesso em: fev. 2018.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **A Eficácia da aplicação da Lei de Crimes Ambientais pelo IBAMA para proteção de florestas no Pará.** *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 11, n. 43, p. 35-65, jul./set. 2006.

BRITO, B. ; BARRETO, P. **Aplicação da Lei de Crimes Ambientais pela Justiça Federal no Setor Florestal do Pará.** *Revista de Direito Ambiental* , v. 37, p. 218-243, 2005.

CARDOSO, Mirlane; LOPES, Lucas. **Análise da Eficiência, Eficácia e Efetividade da Autuação do Batalhão Ambiental no Sistema de Fiscalização Ambiental do Estado do Amapá.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2014.

CARVALHO, T. S; ALMEIDA, E. A hipótese da Curva de Kuznets Ambiental Global: uma perspectiva econométrico-espacial. *Est. Econ.*, São Paulo, v. 40, n 3, p. 587-615, jul.-set. 2010.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** In: 30º Encontro ANPAD, 2006, Salvador-Bahia, 11p. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-840.pdf>>. Acesso em: março de 2018

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa:** pessoas, organizações e sistemas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CORREIA, Edineia Caldas. **Avaliação da recuperação de áreas degradadas objeto de autuações administrativas na Estação Ecológica de Carijós e Entorno.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2017.

COSTA, Elisson Pereira. Poder de Polícia Ambiental e a Administração Pública. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, n. 16, jul/dez, 2010.

COSTA, Flávio Dino de Castro e. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. Brasília. Ed. Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA, Decicleide; CUNHA, Helenezilda F.A; CUNHA, Alan C. A Lei de Crimes Ambientais e análise da efetividade jurídico econômica a partir de modelos econométricos. **Biota Amazônia Open Journal System**, v. 4, n. 1, p. 50-64, 2014.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. 29.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001a. A estrutura do sistema nacional de Unidades de Conservação– lei nº 9.985/2000. In: Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001b. p. 232 a 275.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DINIZ, M. H. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tømâz Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1991.

FELDMAN, S. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 4, 2001. p.33-48.

FIELD, Barry C.; FIELD, Martha K. **Introdução à Economia do Meio Ambiente**. 6.ed. Porto Alegre: Bookman., 2014.

FRANCO, Paulo Sérgio de Moura; DALBOSCO, Ana Paula. **A tutela do meio ambiente e responsabilidade civil ambiental**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2357>> Acesso em: abr. 2018.

IBGE, (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Área Territorial Brasileira. Disponível em:
<<https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm>> Acesso em: jan. 2018.

ICMBio, (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). Portal/Coordenações Regionais. Disponível em:
<<http://www.icmbio.gov.br/portal/coordenacoesregionais>>. Acesso em setembro de 2017.

ICMBio, **Instrução Normativa n° 06, de 01 de dezembro de 2009.** Portal/ICMBio. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 02.12.2009. Seção 1. Disponível em:
<<http://www.icmbio.gov.br/portal/legislacao1/instrucoes-normativas>>. Acesso em setembro de 2017.

ICMBio, **Portaria n° 676, de 11 de outubro de 2016.** Portal/ICMBio. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 11.10.2016. Seção 1. Disponível em:
<<http://www.icmbio.gov.br/portal/legislacao1/portarias/7461-portarias-2016>>. Acesso em nov. de 2017.

ICMBio, **Portaria n° 468, de 10 de julho de 2017.** Altera a estrutura do Colegiado de Instrução Processual e Julgamento de Autos de Infração e suas Turmas, no âmbito da Coordenação Regional da 9ª Região do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/legislacao1/portarias/8628-portarias-2017>>. Acesso em julho de 2017.

ICMBio, **Instrução Normativa n° 02, de 19 de janeiro de 2018.** Portal/ICMBio. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 20.01.2018. Seção 1. Disponível em:
<<http://www.icmbio.gov.br/portal/legislacao1/instrucoes-normativas>> Acesso em agosto de 2017.

LEMOS, Reinaldo Martins; A Uezu; MJB Zaka; CBV Pádua. A Eficácia da aplicação da lei dos crimes ambientais para a proteção do meio ambiente no litoral sul da Bahia. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 8, n.2, 2013.

LUSTOSA, Maria Cecília J.; YOUNG, C. E. F. Política Ambiental. In: HASENCLEVER, Lia; KUPFER, David. (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARTINS, H. F; CECÍLIO, M. **Sistemas nacionais de gestão da biodiversidade e de unidades de conservação: análise internacional comparada**. Salvador: Clad, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. Código Tributário Nacional (CTN). São Paulo: Saraiva, 2006.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação: Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. **Direito do Ambiente: a gestão Ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário/ Édis Milaré**– 7. ed, rev., atual., e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Direito penal ambiental/Édis Milaré, Paulo José da Costa Jr., Fernando José da Costa**. 2 ed. Revista atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MMA (Ministério do Meio Ambiente) 2000. **Avaliação e ações prioritárias para conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos**. Brasília-DF; Conservation International do Brasil, Fundação SOS Mata Atlântica e Fundação Biodiversitas.

_____. **Mapa da Área de Aplicação**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/mata-atlantica/mapa-da-area-de-aplicacao>> Acesso em: abr. 2015.

_____. **Mapa de Unidades de Conservação e Terras Indígenas na Área de Aplicação da Lei da Mata Atlântica**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/mata-atlantica/mapa-de-ucs-e-terras-indigenas>>. Acesso em: nov. 2015.

_____. **Tabela Consolidada das Unidades de Conservação**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados>> Atualizada em 01/07/2017. Acesso em: ago. 2018.

MMA/IBAMA, Plano de Manejo do Parque Nacional de Aparados da Serra e da Serra Geral, 2004. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidades-de-conservacao>> Acesso em: jan. 2018.

PEITER, Edson. Eficiência Eficácia e Efetividade na prestação Jurisdicional e Gestão da Qualidade na Administração Pública. Disponível em: <http://tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/arquivos/Edson_Peiter.pdf> Acesso em: mar. 2018.

SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo**: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

SILVA, S. R. M. **Transformações das Abordagens Urbanísticas e Ambientais na Gestão Territorial Brasileira**: Confluências e Divergência no Direito de Propriedade, nos Instrumentos de Gestão e no Desenho Institucional. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana)- Universidade Federal de São Carlos, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. “**A Defesa nas Sanções Administrativas**”. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 298, Fl. 100, abr/jun/87.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo**. Brasília: TCU, 2013.

_____. **Temas de destaque das contas do governo dos últimos 5 anos**. Brasília: TCU, 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRENNEPOHL, C. **Infrações contra o meio ambiente**: multas, sanções e processo administrativo – Comentários ao Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 520 p.

VIBRANS, A.C.; Sevegnani, L.; Gasper, A.L. & Lingner, D.V. 2012. **Inventário Florístico Florestal de Santa Catarina**: Diversidade e Conservação dos Remanescentes Florestais. Blumenau: Editora da Furb, 2012.