



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

NOTA TÉCNICA Nº 7/2022/CENPSA

PROCESSO Nº 02001.024528/2022-11

INTERESSADO: CENTRO NACIONAL DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL

1. ASSUNTO

1.1. Apresentação de nova Instrução Normativa para substituir a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio Nº 01/2021.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Constituição Federal

2.2. Lei 9.784/1999

2.3. Lei 9.873/1999

2.4. Lei 9.605/1998

2.5. Decreto 6.514/2.008

2.6. Decreto 10.080/2022

2.7. Lei 13.105/2015

2.8. Decreto-Lei 2.848/1940

2.9. Decreto-Lei 3.689/1941

2.10. Instrução Normativa Conjunta nº 02/2020

2.11. Instrução Normativa Conjunta nº 01/2021

2.12. Nota Técnica CGU nº 992/2021/CGDRA DIV-2/CGDRA/DI/SFCA

2.13. Portaria IBAMA Nº 030, DE 05.07.2022.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Minuta de Instrução Normativa que visa regulamentar o processo administrativo de apuração de infrações por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em conformidade com a Lei n. 9.605/98 e o Decreto n. 6.514/2.008. Viabilidade técnica. Revogação da Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 12 de abril de 2021.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO

4.1. No início do ano de 2020 foi publicada a Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio Nº 02/2020 (INC 02/2020), que buscava não só regulamentar a aplicação de sanções contra condutas lesivas ao meio ambiente, instauradas pelo Ibama e ICMBio, mas que sua aplicação se desse a partir de preceitos consagrados pela Lei 9.784/1999, a qual regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, primando pelo respeito aos direitos dos administrados.

4.2. A INC 02/2020 trouxe no seu bojo uma série de inovações, como a criação da Equipe de Instrução, bem como do Núcleo de Conciliação Ambiental, Equipe de Análise Preliminar e Equipe de Condução de Audiência de Conciliação, instâncias necessárias para adequação do trâmite processual ao

Decreto 9.760/2019, que trouxe a figura da conciliação ambiental como uma das formas de resolução do processo, por meio de audiência de conciliação, onde o autuado pode optar por uma das soluções possíveis que são: a concessão de desconto para pagamento à vista, o parcelamento da multa ou a conversão da multa em serviços ambientais.

4.3. Após um pouco mais de um ano da publicação da INC 02/2020, sem que houvesse maturação das rotinas burocráticas e de tecnologia da informação, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) concluiu pela necessidade da sua revogação. Em seu lugar, sobreveio a Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 01, de 12 de abril de 2021 (INC 01/2021), a qual se revelou inexequível sob o ponto de vista operacional, tecnológico e burocrático, tendo em vista a pronta manifestação das áreas técnicas tanto do Ibama quanto do ICMBio.

4.4. Além das manifestações contrárias à publicação da INC 01/2021 por parte dos servidores do Ibama e ICMBio, houve também recomendação emanada da Controladoria Geral da União – CGU para que o Ibama procurasse desconcentrar os julgamentos em segunda instância e de multas de maior valor; adotar um plano de ação para desburocratização, maior automação do processo sancionador ambiental e redução ou eliminação do estoque de processos pendentes de julgamento; além de definir os objetivos, metas e indicadores relacionados ao Processo Sancionador Ambiental - PSA e avaliar a possibilidade da instrução e julgamento do PSA estar em uma área finalística.

4.5. Assim, em 06/08/2021, foi instituído um comitê (Portaria nº 1999, de 04/08/2021), formado por servidores de diversas áreas de lotação do Ibama, com o objetivo de elaborar proposta de nova IN, tendo como ponto de partida a INC 02/2020, e as contribuições advindas do processo administrativo 02001.016106/2021-83. Uma das primeiras propostas discutidas pelo Comitê e encaminhada ao Ministério do Meio Ambiente foi a necessidade de ajustes no Decreto nº 6.514/2008. Esses ajustes foram contemplados com a edição do Decreto 11.080/2022, que alterou substancialmente o Decreto 6.514/2008, em especial o rito da conciliação ambiental. Assim, torna-se imprescindível o alinhamento da instrução normativa ao novo texto do decreto presidencial e a minuta de nova Instrução Normativa, ora apresentada, contempla as alterações do decreto, harmonizando os seus regramentos.

4.6. Além disso, foi publicada a Portaria nº 030, de 05.07.2022, que alterou a Estrutura Organizacional do Ibama e criou o Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental, fortalecendo a área finalística responsável pela instrução processual e ligada diretamente ao Gabinete da Presidência.

4.7. A presente minuta de instrução normativa refere-se exclusivamente ao processo sancionador ambiental no âmbito do Ibama, deixando de ser uma proposta conjunta com o ICMBio. A união do Ibama e ICMBio num mesmo rito processual restou-se infrutífera e dispendiosa, em razão da acentuada diferença organizacional entre ambas as instituições e do número exígido de servidores em face do alto volume de demandas, sobretudo no que se refere à obrigação de haver dois servidores (cada qual de um órgão) na audiência de conciliação. Entende-se, portanto, que a cisão do Ibama e do ICMBio na condução dos processos que lhe são pertinentes por competência tende a aproveitar melhor a força de trabalho de cada órgão, sem comprometer a qualidade.

4.8. Com essa breve introdução, pretende-se apresentar proposta de substituição da INC 01/2021, aproveitando o conteúdo da INC 02/2020, com adequações que visam dar maior celeridade ao fluxo da conciliação ambiental, além de clarear alguns conceitos introduzidos pela norma, como a figura da Autoridade Ambiental e da Autoridade Julgadora Designada.

5. ANÁLISE

5.1. A presente proposta de instrução normativa promove essencialmente quatro mudanças estruturais no processo sancionador ambiental: a) reorganização da configuração administrativa do Núcleo de Conciliação Ambiental (Nucam); b) alteração do fluxo processual e da dinâmica das audiências de conciliação; c) definição das autoridades responsáveis pelas decisões processuais e suas respectivas competências e; d) tratamento mais detalhado acerca das medidas cautelares inerentes ao processo sancionador ambiental. Além das mudanças na estrutura da norma, ajusta o marco temporal para início da contagem da reincidência, conforme estipulado pelo Decreto nº 11.080/2022.

5.2. Importante deixar registrado que questões específicas, tais como, destinação de bens e animais apreendidos e reparação do dano ambiental, de enorme relevância no âmbito do PSA, não serão

aqui pormenorizadas, e devem ter regulamentações próprias, com o devido aprofundamento que cada área técnica julgar necessário.

5.3. **5.1 Reorganização dos Núcleos de Conciliação Ambiental - NUCAM**

5.4. O Nucam foi inicialmente estruturado em duas esferas administrativas com atribuições distintas: a Equipe de Análise Preliminar (EAP), a quem cabia fazer a análise inicial do auto de infração, e a Equipe de Condução de Audiências de Conciliação (ECAC), a quem cabia conduzir as audiências. A INC 01/2021 eliminou a EAP e as ECACs, formando apenas os NUCAMs em cada estado e no Distrito Federal. Nesse caso, foi mantida a organização feita pela INC 01/2021.

5.5. **5.1.1 Modificações no trâmite da conciliação ambiental**

5.6. Considerando que as audiências de conciliação só ocorrerão com manifestação de interesse do autuado, os processos para análise preliminar terão significativa diminuição, podendo ser assumidas pelos conciliadores, simplificando a tramitação processual, dando celeridade e evitando divergências de entendimento, caso a análise preliminar e a audiência fossem realizadas por diferentes servidores.

5.7. Ainda com o objetivo de alcançar rapidez no rito da conciliação, prazos processuais foram estabelecidos. O §3º do artigo 45 determina que, em caso de dúvida, o conciliador poderá questionar a área técnica competente, uma única vez, a qual deve se manifestar no prazo de cinco dias. Já o artigo 46, a análise preliminar deve ser formalizada pelo conciliador com antecedência mínima de sete dias da audiência de conciliação.

5.8. **5.1.2 Alteração da dinâmica das audiências de conciliação ambiental**

5.9. Primeira alteração relevante advinda com a alteração do Decreto é que não será mais obrigatório que tenhamos servidores de órgão diferentes para a realização da audiência de conciliação, podendo cada órgão organizar seus núcleos de acordo com estrutura e interesses próprios.

5.10. Outra alteração importante é que as audiências de conciliação serão realizadas, preferencialmente, por meio eletrônico, o que, além de dar celeridade, facilitará atender aos NUCAMs com deficiência de conciliadores, podendo-se utilizar servidores de outros estados.

5.11. Analisando a experiência advinda com as audiências de conciliação, restou identificado que parte significativa dos autuados não manifestaram interesse na audiência de conciliação, concluindo-se não ser necessário a obrigatoriedade da realização das audiências para todos os processos.

5.12. Assim, fundamentando-se nos princípios da celeridade e economia, além da eficiência administrativa, foi proposto terminar com os agendamentos automáticos das audiências de conciliação, em decorrência das dificuldades operacionais, principalmente as relacionadas a notificação do autuado.

5.13. De acordo com o novo artigo 47, “lavrado o auto de infração, o autuado poderá, no prazo de 20 (vinte) dias contados da ciência da autuação: I – manifestar interesse na audiência de conciliação; II - aderir a uma das soluções legais do art. 63, sem a realização de audiência; ou III – apresentar defesa administrativa, renunciando à conciliação ambiental.” A ausência de manifestação do Autuado implica em renúncia tácita da conciliação e inaugura a fase contenciosa do procedimento administrativo.

5.14. O artigo 49, por sua vez, determina que a audiência de conciliação seja agendada no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de recebimento do processo na conciliação ambiental. Durante esse período, o conciliador deverá executar as medidas necessárias, tais como: notificar o Autuado da data de audiência, elaborar a análise preliminar, solicitar diligências complementares, lançar dados acerca da autuação nos sistemas do Instituto, solicitar manifestação da Procuradoria Federal Especialização, quando for o caso.

5.15. **5.2 Definição das autoridades responsáveis pelas decisões processuais e suas respectivas competências.**

5.16. Após um período de amadurecimento da implementação da INC 02/2020 e INC 01/2021, houve um acúmulo de processos vinculados aos Superintendentes Estaduais, competentes para expedirem decisão em primeira instância; e ao Presidente, competente pelo julgamento recursal em nível nacional.

5.17. A INC 02/2020 trouxe como inovação a criação da Equipe Nacional de Instrução, responsável pela preparação dos processos para julgamento, tanto em primeira como em segunda instâncias, o que permitiu aumentar o fluxo de análises de processos de infração ambiental, mas principalmente, ao especializar um grupo de servidores para a tarefa, conferiu uma significativa melhora nessas análises.

5.18. Apesar do aumento significativo de processos instruídos, e aptos para julgamento, verificou-se um estancamento desses processos, em especial os de primeira instância, em algumas Superintendência Estaduais. Veio daí a proposta de resgate da figura da autoridade julgadora designada, para decidir tanto em primeira, como em segunda instância, e a criação das Equipes Nacionais de Julgamento, na forma descrita nos artigos 11 e 12 da proposta.

5.19. Outra medida com vistas a dar maior celeridade ao atendimento de análises de medidas cautelares, requeridas pelos administrados, é a criação da figura da Autoridade Ambiental, cuja responsabilidade será a de emitir decisão acerca das medidas cautelares de embargo, interdição ou suspensão, aplicadas pela fiscalização ambiental. Vale ressaltar que esta alteração foi realizada pela INC 02/2020 inicialmente e está sendo mantida na atual proposta com a criação da Autoridade Ambiental, servidor público que atua nas atividades de regulação e controle do meio ambiente e do uso dos recursos naturais lotado nos núcleos da Divisão Técnico-Ambiental das Superintendências Estaduais, nas Gerências Executivas, nas Unidades Técnicas ou na Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), ao invés de ficar vinculado ao agente autuante.

5.20. **5.2.1 Autoridade Julgadora**

5.21. A autoridade competente para julgamento, em 1^a instância, de todos os autos de infração lavrados nas unidades descentralizadas do Ibama será o Superintendente Estadual da localidade de onde ocorreu o dano ambiental. A critério do Presidente do Ibama, poderá ser designado grupo de servidores, que comporão a Equipe Nacional de Julgamento de Primeira Instância – ENJ-1, para eventualmente exercer a função de autoridade julgadora de primeira instância nos Estados e na RIDE-DF.

5.22. A criação da ENJ-1 se justifica pelo elevado número de autuações em determinados Estados, em especial os localizados na Amazônia Legal, o que, somados às demais funções do gestor estadual, inviabiliza o julgamento célere e criterioso dos autos de infrações lavrados nas unidades federativas.

5.23. A decisão acerca do recurso hierárquico caberá ao Presidente do Ibama, ao Coordenador do Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa) e à Equipe Nacional de Julgamento de 2^a Instância, de acordo com as alçadas estabelecidas no artigo 12.

5.24. Entendeu-se que concentrar todo o julgamento do recurso hierárquico na figura do Presidente do Ibama é carga excessiva, desproporcional e vai no sentido contrário ao bom desempenho da importantíssima função pública exercida pelo gestor máximo da instituição. Assim, procurou-se restringir à decisão do Presidente apenas àqueles autos de infração cujo valor da multa é elevado (acima de R\$ 1.000.000,00) e, houve, em tese, a ocorrência de relevantes danos ao meio ambiente e possivelmente à saúde pública.

5.25. Os recursos hierárquicos referentes aos autos de infração com multas entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) serão apreciadas pelo Coordenador do Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa). Os recursos para o maior volume de autuações aplicadas pelo Ibama (aqueles inferiores a R\$ 100.000,00), estarão sob a responsabilidade da Equipe Nacional de Julgamento de Segunda Instância – ENJ-2.

5.26. **5.2.1.1 Equipes Nacionais de Julgamento de Primeira e Segunda Instâncias – ENJ-1 e ENJ-2**

5.27. Como já discorrido, após a revogação da IN 10/2012, que trazia a possibilidade de designação de servidores para atuarem como Autoridade Julgadora, houve um represamento de processos nas Superintendências. Tal preocupação já havia sido externada pela Controladoria Geral da União, que por meio da Nota Técnica nº 992/2021/CGDRA DIV-2/CGDRA/DI/SFCA, avaliou que a inovação da INC 02/2020 poderia demandar maior carga de julgamentos a essas autoridades.

5.28. A inovação que se propõe é a possibilidade de designação, por meio de portaria expedida pelo Presidente, de servidores integrantes da ENINS para atuarem como Autoridade Julgadora de primeira e segunda instâncias nos Estados e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE-DF, os quais comporão a Equipe Nacional de Julgamento de 1^a instância – ENJ-1 e a Equipe Nacional de Julgamento de 2^a instância – ENJ-2, e atuarão em conformidade com as regras estabelecidas nos artigos 11 e 12.

5.29. Caberá à ENJ-1 julgar os autos de infração lavrados nas unidades descentralizadas do Ibama e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, em especial, naquelas unidades onde houve maior volume de autuações. Já à ENJ-2, caberá o julgamento em 2^a instância dos autos de infração cujo valor da multa consolidada seja inferior a R\$100.000,00 (cem mil reais).

5.30. **5.2.2 Autoridade Ambiental**

5.31. A criação da “autoridade ambiental” busca certificar a análise técnica acerca das medidas cautelares do processo sancionador ambiental, cujo poder de dissuasão é atualmente mais enérgico do que a aplicação de multa pecuniária.

5.32. A função da Autoridade Ambiental é emitir decisão sobre as medidas cautelares aplicadas pela fiscalização, mais especificamente, das medidas administrativas de embargo, interdição ou suspensão, com vistas a aferir a regularidade ambiental de determinada área, obra ou atividade.

5.33. Autoridade Ambiental ficou definido como todo “servidor público que atua nas atividades de regulação e controle do meio ambiente e do uso dos recursos naturais lotado nos núcleos da Divisão Técnico-Ambiental das Superintendências Estaduais, nas Gerências Executivas, nas Unidades Técnicas ou na Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro)”. Tal definição restringe a figura da Autoridade Ambiental a um grupo de servidores que atuam de forma mais próxima das ações fiscalizatórias, não impedindo, porém, que os servidores das demais áreas atuem no processo de forma a conferir maior grau de certeza nas decisões, por meio de manifestações técnicas que vierem ser solicitadas pela Autoridade Ambiental.

5.34. Assim, busca-se, além de conferir maior celeridade ao processo e garantir os direitos dos administrados que regularizaram suas atividades, assegurar que a análise seja essencialmente técnica, imparcial e que atenda aos princípios da Administração Pública, previstos no artigo 2º da lei 9.784/1.999.

5.35. Após a consolidação da proposta de texto para a nova IN por parte do Comitê, foram realizadas diversas reuniões com servidores da Diretoria de Proteção Ambiental, quando foram colhidas contribuições e ficou consensual a criação da figura da Autoridade Ambiental.

5.36. **5.3 Declaração de Regularidade**

5.37. A Declaração de Regularidade foi uma inovação trazida pela INC 02/2020, que consiste na decisão, por parte da Autoridade Ambiental, das medidas cautelares de embargo, interdição ou suspensão. Caberá à Autoridade Ambiental decidir acerca da regularidade ambiental de determinado empreendimento ou atividade, lastreado na documentação oferecida pelo administrado.

5.38. Importante salientar que as medidas cautelares estão na dependência da restauração do *status violado* que levou à lavratura da medida administrativa (embargo, interdição ou suspensão), e não necessita que o processo instaurado pelo Ibama termine a fase cognitiva para tais medidas cessarem.

5.39. Assim, o aperfeiçoamento da regra que trata do julgamento das medidas cautelares busca trazer maior celeridade às análises dos pedidos dos cidadãos que buscam retomar suas atividades paralisadas, por meio da apresentação da documentação probatória necessária ao exercício regular de sua atividade.

5.40. **5.4 Reincidência**

5.41. A proposta apresentada incorpora o conceito de reincidência estabelecido na redação do art. 11 do Decreto 6.514/2.008 (redação alterada pelo Decreto 11.080/2.022), como “o cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período de cinco anos, contado da data em que a decisão administrativa que o tenha condenado por infração anterior tenha se tornado definitiva”.

5.42. O entendimento que prevalece até o momento é que a reincidência estaria caracterizada já pelo julgamento em primeira instância do auto de infração anterior. Nesse caso, o auto de infração ainda está sujeito à decisão recursal, e pode a autoridade julgadora, em função de novas provas carreadas aos autos, entender pelo seu cancelamento e, dessa forma, descharacterizar a reincidência indicada no auto de infração mais recente.

5.43. A definição do marco temporal como sendo o trânsito definitivo do auto de infração, nos moldes do art. 63 Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940), traz mais segurança jurídica ao processo sancionador ambiental, assegura ao administrado o respeito ao direito à ampla defesa, contraditório e ao devido processo legal e minimiza o trânsito do processo entre áreas de julgamento, cobrança e execução fiscal.

6. DOCUMENTOS RELACIONADOS

6.1. Minuta de Instrução Normativa (SEI nº 13574327).

7. CONCLUSÃO

7.1. Assim, frente a necessidade de aprimoramento do Processo Sancionador Ambiental, que prime pela correta aplicação das penalidades, com excelência técnica na instrução e julgamento processual, com eficiência e transparência, salvaguardando todas as garantias constitucionais dos administrados, bem como de compatibilizar esta norma com as alterações ocorridas no Decreto 6514/2.008, propomos a substituição da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio Nº 01/2021 pela Instrução Normativa que segue em minuta.

7.2. Com esses argumentos e os motivos já lançados na fundamentação de cada parte da Instrução Normativa proposta, submetemos a minuta para a Controladoria Geral da União e para a Diretoria de Proteção Ambiental para manifestação. Além disso, encaminhamos a minuta para consulta pública.

(assinado eletronicamente)

PAULO BALTAZAR DINIZ

Analista Ambiental

(assinado eletronicamente)

PEDRO AUGUSTO LIMA FONSECA

Coordenador da Coordenação do Contencioso Administrativo Sancionador (CCas)

Portaria nº 33, de 08/07/22

(assinado eletronicamente)

DAICE CARRAPATEIRA DA SILVA

Coordenadora da Coordenação de Conciliação Ambiental e Adesão - Substituta (CCA)

(assinado eletronicamente)

RODRIGO GONÇALVES SABENÇA

Coordenador-Geral

Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental - Cenpsa

Portaria Nº 542 de 14/12/2021



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO AUGUSTO LIMA FONSECA, Coordenador**, em 08/09/2022, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **13573988** e o código CRC **821C3C9D**.

Referência: Processo nº 02001.024528/2022-11

SEI nº 13573988