TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil

RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA POR ILÍCITOS AMBIENTAIS:
DESAFIOS E SOLUÇÕES PARA SUA EFETIVIDADE

Exceto quando apontado de outra forma, este trabalho está publicado sob uma licença de uso livre. Você pode copiar, adaptar e redistribuir o conteúdo apresentado a seguir, desde que dê o devido crédito a seus autores.

www.transparenciainternacional.org.br

Coordenação| Olivia Ainbinder.

Autores| Pedro Niebuhr, Mateus Stallivieri da Costa e Pedro Duarte Rodrigues Guimarães.

Revisores| Olivia Ainbinder, Dário Cardoso, Renato Morgado, Bruno Peixoto e Jorge Eduardo Dantas.

Design| Tangente Design.

RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA POR ILÍCITOS AMBIENTAIS: DESAFIOS E SOLUÇÕES PARA SUA EFETIVIDADE

Outubro/2026

Este relatório faz parte do projeto “Countering Wildlife Trafficking in Central and South America”, coordenado pela Freeland com o apoio do United States Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) e em parceria com Transparência Internacional Brasil. No objetivo de aprimorar a efetividade do combate ao tráfico de vida silvestre na escala regional, o projeto busca aumentar a detecção e a interdição dessas atividades ilícitas, reforçar as capacidades investigativas e de cooperação internacional, aprimorar as capacidades de persecução criminal e de julgamento, e fortalecer a transparência e os esforços de combate à corrupção e à lavagem relacionados.

Realização: TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL Brasil

Coordenação: FREELAND

Financiador: U.S. Embassy and Consulates

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO 4

INTRODUÇÃO 7

COMO FUNCIONA A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL 10

- O papel da sanção administrativa na proteção da fauna e da flora 10
- Como o sistema está organizado 12
- O processo de responsabilização 14
- Instrumentos do processo de responsabilização administrativa ambiental 16

LIMITAÇÕES E DESAFIOS À EFETIVIDADE DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL 20

- Capacidade e estratégia da fiscalização 20
- Gestão processual, estrutura e capacidade técnica 23
- Aplicação e execução de medidas cautelares e sanções 28
- Transparência, controle e monitoramento da atividade sancionatória 35

RECOMENDAÇÕES PARA FORTALECER O SISTEMA 40

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 44

LEGISLAÇÃO CITADA 47

JURISPRUDÊNCIA CITADA 49

SUMÁRIO EXECUTIVO

A responsabilização administrativa ambiental — o conjunto de fiscalização, autuação e sanção conduzido pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) — é o principal instrumento de dissuasão contra ilícitos que afetam a fauna e a flora brasileira. Para produzir esse efeito, o sistema precisa reunir três condições: alta probabilidade de detecção do ilícito, alta expectativa de responsabilização pela infração, e sanção relevante o suficiente para alterar o comportamento ilícito. Os resultados deste *policy paper* indicam, contudo, que o sistema brasileiro apresenta fragilidades relevantes em todas essas dimensões.

Diante desse diagnóstico, o estudo busca traduzir as evidências levantadas em recomendações práticas para o aprimoramento do processo sancionador e subsidiar decisões de política pública. O documento se dirige, principalmente, aos gestores e servidores dos órgãos ambientais responsáveis pela condução desse processo, aos órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Controladorias e Ministério Público, além do Poder Judiciário, que fiscalizam sua efetividade. A sociedade civil, a imprensa e a academia também podem fazer uso do material, contribuindo para ampliar a transparência e fortalecer o controle social sobre essa política pública.

A pesquisa combinou revisão bibliográfica e do marco regulatório do processo sancionador administrativo ambiental, incluindo: análise de auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do tema; pedidos de acesso à informação dirigidos a todos os órgãos ambientais federais e estaduais; e entrevistas com servidores de órgãos ambientais de diferentes regiões do país. A análise também identificou experiências que podem contribuir para o aprimoramento da atividade sancionatória.

Apesar do aumento dos autos de infração e dos embargos nos últimos anos, os dados revelam gargalos significativos na capacidade institucional e na gestão dos processos administrativos no nível federal. Dados recentes da CGU[1], apontam que, em 2024, o quadro de pessoal do Ibama correspondia a apenas 52,58% dos cargos efetivos previstos, evidenciando um déficit de capacidade que afeta diferentes etapas da atuação do órgão.

Esse cenário se combina com um elevado estoque processual: o passivo do processo sancionador estabilizou-se em torno de 124 mil processos desde 2024 (123.901 em novembro de 2024 e 124.406 em maio de 2026), mas deslocou-se para as etapas de decisão, com o estoque aguardando decisão de primeira instância passando de 2.950 para 16.863 no período. Uma parcela crescente do acervo já está prescrita sem reconhecimento formal (15.738 processos em novembro de 2025, ante 11.847 em 2024). Entre 2018 e abril de 2026, o Ibama reconheceu a prescrição de cerca de 9,7 mil processos, que somam aproximadamente R$ 3,7 bilhões em multas. Também no âmbito estadual, os dados obtidos apontam

1 BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de Avaliação nº 1845774: 1º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2025; BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Avaliação nº 1931043: 2º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama. Brasília: CGU, 9 fev. 2026.

para limitações de pessoal e de capacidade dedicada à instrução processual.

A efetividade das sanções, especialmente das multas, constitui outro importante gargalo. Em 2024, dos R$ 4,7 bilhões em multas aplicadas pelo Ibama, R$ 859,7 milhões foram recolhidos (18,3% do valor autuado no ano); considerando apenas as multas lavradas e pagas no mesmo exercício, esse percentual cai para 0,06%[2]. O dado não significa que as demais multas não venham a ser pagas posteriormente, mas evidencia a baixa conversão imediata das autuações em consequência econômica efetiva.

A pesquisa identificou, ainda, fragilidades no acompanhamento do cumprimento de medidas cautelares, como embargos e apreensões. Também foram identificados déficits de transparência e de capacidade de monitoramento. Apenas 16 dos 29 órgãos consultados responderam, ainda que parcialmente, aos pedidos de informações sobre sua própria atividade sancionatória. A insuficiência e a fragmentação dos dados dificultam a avaliação sistemática dos resultados, a identificação de gargalos e a adoção de medidas de aprimoramento baseadas em evidências.

Essas fragilidades não constituem problemas isolados. Baixa capacidade de detecção reduz o risco de flagrante; gestão processual deficiente atrasa os processos e pode levar à prescrição; sanções pouco efetivas ou de difícil execução reduzem o efeito dissuasório da responsabilização; e a ausência de dados confiáveis impede que essas falhas sejam adequadamente identificadas e corrigidas com base em evidência. O resultado é um sistema que pode falhar em diferentes etapas da cadeia de responsabilização, comprometendo sua capacidade de prevenir e desestimular novos ilícitos ambientais.

A pesquisa organiza esse diagnóstico em quatro desafios principais: (i) capacidade e estratégia da fiscalização; (ii) gestão processual, estrutura e capacidade técnica; (iii) aplicação e execução de medidas cautelares e sanções; e (iv) transparência, controle e monitoramento da atividade sancionatória.

Para cada um deles, o estudo apresenta recomendações dirigidas aos diferentes atores responsáveis pelo funcionamento do sistema, incluindo órgãos ambientais federais e estaduais, Poder Judiciário e Conselho Nacional de Justiça, Tribunais de Contas e Controladorias, além do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Entre as medidas propostas estão: o fortalecimento da capacidade de fiscalização e instrução processual; aprimoramento da gestão dos processos; adoção de critérios objetivos para a dosimetria das multas e para a designação de autoridades julgadoras; uso qualificado de tecnologia e inteligência para detecção de ilícitos; fortalecimento das medidas cautelares; melhoria das estruturas para guarda e destinação de animais apreendidos; integração dos sistemas de informação; ampliação da transparência dos dados; aprimoramento dos mecanismos de execução das multas; incorporação da reparação do dano à responsabilização administrativa; e produção contínua de indicadores sobre fiscalização e responsabilização.

O estudo também identifica boas práticas e experiências institucionais que demonstram possibilidades de aprimoramento, como o uso de inteligência para detecção de ilícitos no ambiente virtual, a atuação especializada em pontos estratégicos de circulação de fauna, a disponibilização de dados ambientais em formatos abertos, e o uso integrado de diferentes bases de dados para identificar

2 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Relatório de Gestão 2024 (resposta ao Acórdão TCU nº 1.970/2017-Plenário)*, item 9.3.3. Brasília: Ibama, 2025.

inconsistências, padrões de irregularidade e possíveis ilícitos ambientais.

Há evidências suficientes sobre muitos dos problemas a serem enfrentados, produzidas tanto por esta pesquisa quanto por auditorias e estudos anteriores. O desafio é transformar esses diagnósticos em decisões de política pública capazes de elevar a probabilidade de detecção, aumentar a probabilidade de responsabilização, e assegurar que as sanções aplicadas sejam efetivas e produzam o efeito dissuasório esperado.

INTRODUÇÃO

O Brasil abriga cerca de 15% do total da biodiversidade do planeta[3] e cerca de 60% da Floresta Amazônica[4], ao mesmo tempo em que figura entre as principais potências agrícolas e minerais do mundo. Essa combinação torna permanente a tensão entre proteção ambiental e exploração econômica dos recursos naturais, e coloca a responsabilização administrativa ambiental — compreendida como o conjunto de atividades de fiscalização, autuação, instrução, julgamento e aplicação de sanções conduzidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) — como instrumento fundamental para fazer cumprir a legislação ambiental no país.

Os números indicam a dimensão do desafio. Em 2025 foram registrados mais de 46 mil alertas de desmatamento no Brasil, que somaram cerca de 980 mil hectares desmatados, distribuídos pelos seis biomas brasileiros[5]. Além de representar uma das principais pressões sobre a biodiversidade, o desmatamento ilegal contribui significativamente para as emissões brasileiras de gases de efeito estufa, e estão frequentemente relacionados a outras atividades econômicas ilícitas e formas de criminalidade organizada.

Em relação à fauna, dados do Ibama apontam que os 24 Centros de Triagem de Animais Silvestres (Cetas), destinados a acolher animais silvestres apreendidos e resgatados, recebem, em média, mais de 50 mil animais por ano[6]. Entre 2020 e 2025, os Cetas receberam quase 330 mil animais, dos quais 43% foram encaminhados em decorrência de apreensões. As aves representaram 72% dos animais recebidos, seguidas por répteis (15%) e mamíferos (12%)[7]. Esses números, contudo, representam apenas uma parcela do problema, já que não há estatísticas consolidadas de todos os órgãos responsáveis por apreensões e parte dos animais não chega a ser recuperada pelas autoridades. Além dos impactos sobre a biodiversidade, o comércio ilegal de fauna pode envolver fraude, corrupção e mecanismos destinados a conferir aparência de legalidade a animais de origem ilícita, ampliando os desafios para fiscalização, controle e responsabilização[8].

3 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Biodiversidade*. Brasília: MMA, 2025. Ministério do Meio Ambiente – Biodiversidade Acesso em: 18 set. 2026.

4 BANCO MUNDIAL. *Equilíbrio delicado para a Amazônia Legal Brasileira: um memorando econômico*. Washington: Banco Mundial, 2023. Disponível em: Banco Mundial – Equilíbrio Delicado para a Amazônia Legal Brasileira. Acesso em: 18 set. 2026.

5 MAPBIOMAS. *Relatório Anual do Desmatamento no Brasil – RAD2025. São Paulo: MapBiomas, 2026.* Disponível em: https://alerta.mapbiomas.org/relatorio/. Acesso em: 18 set. 2026.

6 WORLD WILDLIFE FUND – BRASIL. *Mais de 50 mil animais silvestres, por ano, são encaminhados aos Cetas do Ibama para tratamento e reabilitação*. WWF-Brasil, 17 jun. 2025. Disponível em: https://www.wwf.org.br/nossosconteudos/notas_e_releases/saladeimprensa/?91900%2FMais-de-50-mil-animais-silvestres-por-ano-sao-encaminhados-aos-Cetas-do-Ibama-para-tratamento-e-reabilitacao=. Acesso em: 18 set. 2026.

7 BOURSCHEIT, Aldem. *Aves são a grande maioria dos animais recebidos pelos Cetas*. ((o))eco, 21 ago. 2025. Disponível em: https://oeco.org.br/salada-verde/aves-sao-a-grande-maioria-dos-animais-recebidos-pelos-cetas/. Acesso em: 18 set. 2026.

8 STASSART, Joachim S.; CARDOSO JR., Dário; MORGADO, Renato. *A lavanderia de fauna silvestre: como riscos de fraude, corrupção e lavagem viabilizam o tráfico de vida silvestre. [S. l.]: Transparência Internacional – Brasil, 2024.* Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/a-lavanderia-de-fauna-silvestre/. Acesso em: 20 ago. 2026.

Esses dados evidenciam a necessidade de que o Estado disponha de mecanismos capazes não apenas de identificar e interromper ilícitos contra a fauna e a flora, e de responsabilizar seus autores, mas também de promover a observância das normas ambientais e desestimular novas infrações. A efetividade das sanções administrativas ambientais, assim, depende da garantia de seguimento de etapas, que vão desde a detecção da infração até a aplicação e a execução das sanções. Quando há atrasos, falta de recursos, dificuldades de monitoramento ou falhas de transparência, as sanções podem perder sua capacidade de interromper condutas ilícitas, promover o cumprimento das normas e desestimular novas infrações, ao mesmo tempo em que se ampliam os riscos de corrupção[9].

É a partir da premissa de que a responsabilização administrativa ambiental pode apresentar limitações e desafios que este *policy paper* investiga em que medida o modelo atualmente adotado no Brasil é capaz de cumprir sua função de prevenção, repressão e dissuasão dos ilícitos ambientais. O estudo busca identificar em quais etapas do ciclo sancionador estão concentrados os principais obstáculos à produção dos resultados esperados e quais soluções já existentes podem ser aperfeiçoadas ou replicadas.

O diagnóstico apresentado nesta pesquisa combina três fontes principais: (i) revisão bibliográfica e do marco regulatório do processo sancionador administrativo ambiental, incluindo análise de resultados de auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do tema; (ii) dados quantitativos sobre autuações, sanções e estrutura de pessoal[10], solicitados em novembro de 2023 a todos os órgãos ambientais federais, estaduais e distritais, por meio de pedidos formais de acesso à informação (LAI); e (iii) entrevistas semiestruturadas com servidores responsáveis pelo processo sancionador ambiental[11], que permitiram identificar desafios recorrentes, bem como experiências e práticas que podem servir de referência para outros órgãos e entes federativos[12].

A partir dessas diferentes fontes, o estudo identifica os principais gargalos que limitam a efetividade do sistema, e reúne experiências e boas práticas que podem contribuir para seu aprimoramento. Ao longo do diagnóstico, os principais achados são destacados em quadros temáticos, que também apresentam alertas

9 A Transparência Internacional define a corrupção como "o abuso do poder confiado a alguém para a obtenção de ganho privado". Quando estão envolvidas questões socioambientais, complementa-se a definição: "causando degradação ambiental, enfraquecimento da governança ambiental ou injustiça socioambiental". Ressalta-se que esse conceito engloba tanto abusos que contam com a participação de um agente público quanto aqueles que ocorrem entre agentes privados. Além disso, para a Transparência Internacional, o conceito é mais amplo do que a definição dos crimes de corrupção ativa e passiva, tipificados pelo Código Penal brasileiro. Amplia-se a outras práticas ilícitas, como peculato, prevaricação e os diversos tipos de fraude, assim como atos que, apesar de serem antiéticos, não se caracterizam pela ilicitude na legislação brasileira, a exemplo da influência indevida e da captura de políticas públicas. Trata-se do conceito que orienta esta pesquisa.

10 Foram solicitados dados sobre: o número e o valor das autuações ambientais nos últimos cinco anos; o percentual de autuações confirmadas em julgamento definitivo na esfera administrativa; o percentual e os valores das multas efetivamente arrecadadas; processos administrativos prescritos; áreas embargadas; apreensões de animais e equipamentos; e o número de servidores responsáveis por atividades relacionadas à fiscalização e à responsabilização administrativa.

11 A metodologia inicial previa a realização de entrevistas com servidores responsáveis pela responsabilização administrativa ambiental de pelo menos um órgão ambiental representativo de cada região do país. Foram entrevistados servidores do Ibama e do ICMBio, bem como de órgãos ambientais dos estados de Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás e Pará. Apesar das tentativas realizadas, não houve retorno às solicitações de entrevista encaminhadas aos órgãos ambientais dos estados do Nordeste.

12 Das 27 unidades federativas, apenas 15 responderam ao questionário, total ou parcialmente. Paraíba, Espírito Santo e Rondônia informaram não dispor dos dados solicitados; em outros entes, a solicitação não foi concluída por limitações nos sistemas de informação. A União, por meio do Ibama e do ICMBio, apresentou resposta única.

sobre riscos de corrupção e fraude no processo sancionador ambiental, bem como exemplos de iniciativas capazes de enfrentar os problemas identificados.

É importante ressaltar que a análise não pretende esgotar todos os possíveis pontos de aprimoramento do processo administrativo sancionador ambiental. O estudo concentra-se nos principais gargalos que afetam a capacidade de detecção, responsabilização e sanção de ilícitos ambientais, sem pretensão de oferecer uma avaliação exaustiva de todas as etapas, instituições e aspectos envolvidos nesse processo. O recorte também não abrange os órgãos ambientais municipais, cuja inclusão demandaria uma pesquisa específica, considerando a diversidade institucional e a escala desse universo.

A partir desse recorte, o estudo busca oferecer um diagnóstico dos principais desafios do sistema, identificar boas práticas, e propor recomendações práticas aos diferentes órgãos e atores responsáveis pelo seu aprimoramento. O *policy paper* se dirige, em primeiro lugar, aos gestores e servidores dos órgãos ambientais federais e estaduais responsáveis pela condução do processo sancionador. Destina-se, também, aos Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público e Poder Judiciário, que exercem papel relevante na fiscalização da efetividade da responsabilização ambiental, e, por fim, à sociedade civil, à imprensa e à academia, contribuindo para ampliar a transparência sobre o funcionamento desse sistema e fortalecer as condições para o controle social dessa política pública.

O documento está estruturado em três capítulos, além desta introdução. O primeiro apresenta uma visão geral do sistema de responsabilização administrativa ambiental no Brasil, examinando sua organização institucional e o marco normativo aplicável. O segundo apresenta o diagnóstico, estruturado em quatro desafios: (i) capacidade e estratégia da fiscalização; (ii) gestão processual, estrutura e capacidade técnica; (iii) aplicação e execução de medidas cautelares e sanções; e (iv) transparência, controle e monitoramento da atividade sancionatória. O terceiro e último apresenta recomendações organizadas segundo os atores responsáveis por sua implementação, de modo a explicitar as responsabilidades dos diferentes órgãos e instituições envolvidos no sistema.

COMO FUNCIONA A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

O PAPEL DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA NA PROTEÇÃO DA FAUNA E DA FLORA

O objetivo fundamental de uma política de proteção ambiental é a manutenção do equilíbrio ecológico, em consonância com o disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. É esse objetivo que justifica a edição de regras jurídicas, e o que legitima a concepção e a execução de medidas concretas de regulação e controle pelo Poder Público nessa matéria. O cenário almejado é o de que as atividades humanas estejam em conformidade com as normas de proteção.

As últimas décadas testemunharam um importante esforço de consolidação do marco jurídico ambiental brasileiro, com a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos destinados a disciplinar o uso dos recursos naturais, prevenir danos e responsabilizar aqueles que violam as normas ambientais. São exemplos a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), a Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/1988), a Lei de Crimes e Infrações Ambientais (Lei nº 9.605/1998), a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), além do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Esse conjunto normativo estruturou uma ampla gama de instrumentos de proteção ambiental e de controle das atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente.

Especificamente sobre as sanções administrativas ambientais, a Constituição e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente atribuem à Administração Pública o poder de polícia para fiscalizar condutas potencialmente infratoras, deflagrar processos administrativos de apuração e, ao final, eventualmente aplicar sanções administrativas.

A sanção administrativa tem finalidade essencialmente preventiva e pedagógica. Ela visa prevenir a desconformidade com regras e padrões ambientais[13], ao passo que a imposição da sanção a uma situação desconforme sinaliza, ao infrator e a terceiros, que a adoção de comportamento similar será efetivamente respondida com reflexos negativos na esfera jurídica individual do agente[14]. A sanção funciona, assim, como mecanismo de dissuasão dos eventuais infratores, para que não pratiquem comportamentos proibidos, ou para induzir os administrados à conformidade[15]. Trata-se de uma medida de caráter

13 MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 76; VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 66-96.

14 COSTA, Jorge Heleno; MUZZI FILHO, Carlos Victor. *A função de controlar dos Tribunais de Contas e o caráter pedagógico da sanção pecuniária.* Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 3, n. 2, pp. 76-95, 2017.

15 COSTA, Jorge Heleno; MUZZI FILHO, Carlos Victor. *A função de controlar dos Tribunais de Contas e o caráter pedagógico da sanção pecuniária*. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 3, n. 2, pp. 88-89, 2017.

instrumental e prospectivo, voltada à orientação de conformidade de comportamentos[16].

Diferentemente da pena criminal, de caráter predominantemente retributivo[17], e da responsabilização civil, de natureza essencialmente reparatória, o objetivo da responsabilização administrativa ambiental não se esgota na repreensão do comportamento faltoso: é necessário que a resposta administrativa seja capaz de reduzir a probabilidade de repetição da conduta e de induzir comportamentos compatíveis com as normas ambientais.

A via administrativa apresenta, nesse contexto, vantagens comparativas em relação à resposta judicial. Primeiro, uma vantagem operacional: os órgãos ambientais têm capilaridade em praticamente todo o território nacional e podem, em tese, agir de forma quase imediata, inclusive impondo medidas cautelares, como embargo e apreensão, no mesmo ato da autuação. A atuação do Poder Judiciário, por sua vez, depende da provocação de um legitimado, diferentemente da via administrativa, em que a Administração pode atuar de ofício. O processo judicial é pautado por regras processuais que delimitam sua atuação aos contornos da demanda apresentada. Além disso, os magistrados precisam conciliar a apreciação de litígios ambientais com matérias diversas e com elevado volume de processos. Isso pode dificultar uma resposta célere e especializada às situações de ilícito ambiental.

A segunda vantagem é técnica. Os órgãos ambientais contam, ao menos em tese, com corpo técnico especializado, majoritariamente dedicado a funções executivas de proteção ambiental, reunindo profissionais de diferentes áreas do conhecimento aptos a lidar com questões multidisciplinares complexas que caracterizam parte significativa dos ilícitos ambientais.

A terceira vantagem é pragmática e diz respeito à responsabilização de pessoas jurídicas. Embora o ordenamento brasileiro admita a responsabilização penal de pessoas jurídicas por crimes ambientais, essa modalidade envolve requisitos e questões específicas, como a definição dos pressupostos de imputação e de culpabilidade, que não se apresentam da mesma forma na esfera administrativa. Empresas podem ser e são regularmente sancionadas, em diferentes áreas da atuação estatal, por meio de multas, interdições, cancelamento de licenças e outras medidas. A responsabilização administrativa oferece, assim, condições para alcançar diretamente agentes econômicos cuja atuação possa produzir impactos ambientais relevantes.

Essas vantagens tornam a responsabilização administrativa um instrumento fundamental de uma adequada política ambiental, inclusive e especialmente para a proteção da fauna e da flora. Contudo, para que essas vantagens comparativas se convertam em efetividade real, é preciso que a fiscalização: (i) detecte o ilícito, (ii) que o processo administrativo seja capaz de responsabilizar o infrator, e (iii) que a sanção aplicada seja relevante e efetivamente cumprida, de modo a produzir o efeito dissuasório pretendido.

Se o modelo não é capaz de assegurar essas condições, ele não cumpre adequadamente sua função. As seções seguintes mostram que essas três condições apresentam, hoje, falhas estruturais. É sob essa ótica que convém que sejam estruturadas, reavaliadas e aprimoradas as normas, as estratégias e os modelos de responsabilização administrativa no que tange à proteção do meio ambiente, especialmente da fauna e da flora.

16 VORONOFF, Alice. *Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, pp. 80-85.

17 CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral. 19. ed.* São Paulo: Saraiva, 2015. v. 1, p. 17.

COMO O SISTEMA ESTÁ ORGANIZADO

A premissa constitucional para a fiscalização e a sanção por ilícitos ambientais é de descentralização e cooperação: União, estados, Distrito Federal e municípios possuem competência comum para proteger o meio ambiente[18], bem como para fiscalizar, apurar e sancionar agressões ao mesmo, sem relação de subordinação entre si. A Constituição também estabelece competência legislativa concorrente em matéria ambiental, cabendo à União editar normas gerais e aos estados e ao Distrito Federal suplementá-las. Há, também, a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual.

Para organizar o exercício dessas competências administrativas e distribuir de forma mais clara as atribuições administrativas ambientais, a Lei Complementar nº 140/2011 e seu regulamento[19] estabeleceram regras de cooperação entre os entes federativos. A lei definiu as responsabilidades de cada ente e estabeleceu mecanismos para coordenar a atuação dos órgãos ambientais, buscando evitar sobreposição e conflitos entre as diferentes esferas federativas.

Embora a atuação fiscalizatória seja, como regra, atribuída ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, outros entes podem adotar medidas para evitar, fazer cessar ou mitigar danos ambientais. Em caso de sobreposição, a lei estabelece regras de prevalência entre as autuações, sem afastar a possibilidade de atuação supletiva de outro ente quando houver omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória, conforme interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4757. Esse modelo busca conciliar descentralização, autonomia federativa e cooperação, permitindo que diferentes órgãos ambientais atuem de forma coordenada na proteção do meio ambiente.

Esse arranjo é complementado pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), articulando órgãos e entidades responsáveis pela proteção ambiental nos diferentes níveis federativos. Na esfera federal, integram o Sisnama: o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), como órgão central, e o Ibama e o ICMBio[20], como órgãos executores; nos estados e no Distrito Federal, os órgãos seccionais; e, nos municípios, os órgãos locais. Também integram o sistema órgãos colegiados, como o Conama e os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, com funções consultivas, normativas e deliberativas.

18 O inciso VI do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 prevê, textualmente, que compete a todos os entes federados proteger o meio ambiente e combater a poluição em quaisquer de suas formas, sendo que, em complementariedade, o inciso VII do mesmo artigo lhes impõe o dever de preservação de florestas, fauna e flora.

19 Decreto nº 8.437/2015.

20 O Ibama é organizado em superintendências estaduais, uma em cada estado da federação. O ICMBio é organizado em Gerências Regionais (uma para cada região do país), e estas eventualmente em Coordenações Regionais (no Norte são quatro e, no Nordeste e no Sudeste, uma cada).

A Figura 1 apresenta essa estrutura e a distribuição dos órgãos responsáveis pela fiscalização e pela responsabilização administrativa ambiental no país.



Figura 1: Estrutura da responsabilização administrativa ambiental. Fonte: elaboração própria.

Não há, contudo, uniformidade na estrutura institucional dos diferentes entes federativos. Enquanto a União conta com autarquias especializadas, estados e municípios adotam diferentes arranjos, que podem envolver secretarias, autarquias, fundações ou até unidades especializadas das polícias militares[21] e das guardas municipais.

A capacidade institucional[22] também é desigual. Muitos municípios não dispõem de estrutura própria ou de recursos humanos suficientes para exercer suas competências ambientais. Segundo levantamento da Confederação Nacional dos Municípios realizado em 2023[23], dos 2.252 municípios que responderam à pesquisa, 1.451 (64,4%) informaram realizar fiscalização ambiental por estruturas próprias. Essa dimensão evidencia a complexidade e a descentralização do sistema brasileiro de fiscalização e responsabilização administrativa ambiental.

A descentralização institucional é acompanhada por uma fragmentação normativa nos diferentes níveis federativos. No que tange às infrações e sanções administrativas ambientais, a União exerceu sua competência para editar normas gerais por meio da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que estabelece, de forma sucinta, as bases gerais sobre as infrações e sanções administrativas ambientais[24], definindo, entre outros aspectos, o conceito de infração administrativa, as regras básicas do processo de apuração e as modalidades de sanção aplicáveis.

21 A recente Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares (Lei nº 14.751/2023) passou a contemplar, expressamente, a possibilidade, em caráter nacional, das Polícias Militares praticarem atos administrativos de apuração e sancionamento de ilícitos ambientais.

22 Considera-se órgão ambiental capacitado, segundo a Lei Complementar nº 140/2011, art. 5º, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

23 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Diagnóstico da gestão ambiental municipal*. [S. l.]: CNM, 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_MAMB_Diagnostico_Gestao_Ambiental_Municipal..pdf. Acesso em: 20 ago. 2026.

24 O artigo 70 conceitua infração administrativa ambiental e disciplina a instauração do processo de apuração; o artigo 71 regula os prazos de defesa, julgamento e recurso; o artigo 72 e seguintes estipulam as sanções possíveis; e o artigo 79-A, por fim, prevê a figura do Termo de Compromisso para adequação das condutas, criando regime de transição na sua entrada em vigor.

Já o Decreto nº 6.514/2008 detalha as condutas consideradas infrações administrativas, as respectivas sanções, as medidas cautelares e os aspectos do procedimento administrativo. Além disso, esse conjunto é complementado por atos normativos específicos do Ibama[25] e do ICMBio[26], que disciplinam o processo administrativo de apuração de infrações, procedimentos de fiscalização, e aspectos relacionados a apreensão, destinação de bens e outras medidas.

A Lei nº 10.650/2003 acrescenta a esse arranjo regras específicas de transparência ambiental, assegurando o acesso público aos documentos e processos administrativos relacionados à matéria ambiental, e estabelecendo obrigações de divulgação de informações sobre infrações e penalidades. O Decreto nº 6.514/2008 também prevê a publicidade dos autos de infração, dos processos deles decorrentes, dos polígonos de embargo e das sanções administrativas, inclusive por meio da internet.

Essa é, portanto, a moldura normativa geral da responsabilização administrativa ambiental, a ser observada pelos diferentes entes federativos. A legislação deixa, contudo, amplo espaço para regulamentação e suplementação por estados, Distrito Federal e municípios.

Nessas esferas, alguns entes dispõem de legislação e regulamentação próprias sobre infrações e processos administrativos ambientais; outros recorrem, em maior ou menor medida, a normas federais como referência para estruturar seus procedimentos; e há, ainda, entes que não dispõem de regulamentação específica sobre a matéria. Nestes últimos, a pesquisa identificou a adoção, como referência, de procedimentos e rotinas desenvolvidos no âmbito federal, ainda que concebidos para atender à estrutura e às necessidades específicas dos órgãos federais.

Como resultado, coexistem diferentes regras, procedimentos e interpretações jurídicas para a responsabilização administrativa ambiental. Essa fragmentação dificulta a coordenação e a coerência da atuação dos órgãos do Sisnama, e pode fazer com que situações semelhantes sejam tratadas de forma distinta entre os entes federativos, podendo gerar insegurança jurídica.

O PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO

O processo de responsabilização administrativa ambiental segue, em linhas gerais, um fluxo composto pelas seguintes etapas: (i) autuação, a partir da ação de fiscalização; (ii) instauração do processo, a partir da lavratura do auto de infração e do respectivo relatório de fiscalização; (iii) apresentação de defesa pelo autuado; (iv) instrução probatória e alegações finais; e (v) decisão de primeira instância administrativa seguida da execução da sanção ou do arquivamento, ou, ainda, quando houver recurso, a decisão de segunda instância

25 Destacam-se: a Instrução Normativa nº 19/2023, que regulamenta o processo administrativo de apuração de infrações ambientais; a Portaria Ibama nº 1.369/2020, que instituiu a Equipe Nacional de Instrução (Enins), responsável pela instrução e pela elaboração de propostas de decisão no processo sancionador administrativo; a Instrução Normativa nº 19/2014, que disciplina a apreensão e a destinação de bens, animais, produtos e equipamentos; a Instrução Normativa nº 21/2023 e a Portaria nº 15/2026, relativas à conversão de multas ambientais; a Instrução Normativa nº 20/2024, que estabelece procedimentos para a cobrança administrativa da reparação de danos ambientais; e as Portarias nº 3.326/2019 e nº 66/2022, que alteram o Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental aprovado pela Portaria nº 24/2016.

26 Destacam-se: a Instrução Normativa nº 9/2023, que disciplina o processo administrativo de apuração de infrações ambientais, atualmente compilada com as alterações da Instrução Normativa nº 13/2026; a Instrução Normativa nº 3/2023, sobre apreensão e destinação de bens, produtos e equipamentos; a Instrução Normativa nº 16/2023, sobre conversão de multas simples; e a Portaria nº 44/2008, que aprova o Regulamento Interno de Fiscalização.

administrativa, seguida da execução da sanção ou do arquivamento.

A Figura 2 apresenta, de forma esquemática, as principais etapas do processo de responsabilização administrativa ambiental, usando como referência o regime federal, especialmente o Decreto nº 6.514/2008. O fluxo pode apresentar variações conforme a regulamentação adotada por cada ente federativo.



Figura 2: Etapas do processo de responsabilização administrativa ambiental. Fonte: elaboração própria.

A lavratura do auto de infração formaliza a constatação, pela fiscalização, da provável ocorrência de uma infração e dá início ao processo de responsabilização. A partir daí, cabe ao órgão ambiental conduzir a apuração, assegurar o contraditório e a ampla defesa, analisar os argumentos e as provas apresentados pelo autuado, e produzir uma decisão devidamente fundamentada.

A detecção da infração e a eventual aplicação de medidas cautelares, portanto, não encerram a atuação administrativa. É necessário que o órgão conduza adequadamente o processo,

analise os argumentos e provas apresentados pelo autuado e produza uma decisão devidamente motivada. A qualidade e a celeridade dessas etapas são fundamentais para que a responsabilização produza o efeito preventivo e dissuasório esperado.

As sanções administrativas são, em regra, autoexecutáveis pela própria Administração, independentemente de intervenção do Poder Judiciário. A multa pecuniária constitui uma exceção relevante: depois de confirmada por decisão administrativa definitiva, deve ser inscrita em dívida ativa caso não seja paga espontaneamente, e poderá ser cobrada judicialmente por meio de execução fiscal. Essa característica faz com que, no caso das multas, a efetivação da sanção dependa, em última etapa, da capacidade de cobrança do Estado.

O processo pode também ser encerrado por mecanismos consensuais ou por formas alternativas de cumprimento das obrigações e das sanções, conforme as possibilidades previstas na legislação aplicável. No âmbito federal, por exemplo, a disciplina da conversão de multas em serviços ambientais constitui uma dessas possibilidades. A existência e o alcance desses mecanismos, contudo, variam conforme o regime jurídico adotado por cada ente federativo.

INSTRUMENTOS DO PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

O marco regulatório da responsabilização administrativa ambiental permite que estados e municípios estabeleçam, por meio de regulamentação própria, regras específicas, desde que não contraditórias com as normas gerais previstas na Lei nº 9.605/1998. Isso inclui disposições sobre sanções e medidas cautelares administrativas, suas hipóteses de cabimento, critérios de dosimetria e aspectos procedimentais.

A Lei nº 9.605/1998 constitui a principal referência nacional sobre sanções administrativas ambientais, enquanto o Decreto Federal nº 6.514/2008 detalha, no âmbito federal, as infrações, sanções, medidas cautelares e procedimentos aplicáveis. Como o modelo federal é frequentemente utilizado como referência, ele será adotado neste estudo para apresentar o funcionamento dos instrumentos da responsabilização administrativa ambiental.

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

As sanções administrativas têm função não apenas repressiva, mas também preventiva e pedagógica, buscando responsabilizar o infrator e desestimular a repetição de condutas ilícitas. São aplicadas ao final de um processo de apuração de infração ambiental, após assegurados ao acusado o contraditório e a ampla defesa. A Lei nº 9.605/1998 e o Decreto Federal nº 6.514/2008 preveem diferentes modalidades de sanção, entre elas advertência, multa, apreensão de animais, produtos e

instrumentos utilizados na infração[27], destruição ou inutilização de produtos, embargo de obra ou atividade[28], suspensão de atividades, e sanções restritivas de direitos[29], conforme apresentado na Figura 3.



Figura 3: Tipos de sanção administrativa ambiental. Fonte: elaboração própria.

No modelo federal, a multa pecuniária ocupa posição central: todas as condutas tipificadas como infração administrativa no Decreto nº 6.514/2008 preveem a aplicação de multa, que pode ser combinada com outras sanções.

As multas podem ter valor previamente definido (fechadas), fixo ou calculado por unidade de medida, ou admitir margem de definição pela autoridade ambiental (abertas), conforme as circunstâncias do caso concreto. Nas multas abertas, normas e metodologias internas podem estabelecer parâmetros adicionais para reduzir essa margem de discricionariedade.

A capacidade da sanção produzir o efeito preventivo e pedagógico esperado depende, entre outros fatores, de sua adequação às circunstâncias da infração. Em particular, a multa deve ser suficientemente relevante para que o cumprimento da norma seja mais vantajoso do que a desconformidade. Quando a sanção não é capaz de alterar o comportamento do infrator ou de neutralizar os

27 As apreensões podem ocorrer sobre animais, produtos e subprodutos da fauna e da flora, e demais produtos e subprodutos objeto da infração, além de instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração.

28 Os embargos podem ocorrer não apenas sobre as atividades, mas sobre a área onde elas ocorrem.

29 As sanções restritivas de direito se configuram como: suspensão de licença, registro ou autorização; cancelamento de registro, licença ou autorização; perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento; e proibição de contratar com a Administração Pública.

benefícios decorrentes da infração, seu efeito dissuasório fica comprometido[30].

No âmbito federal, o Ibama desenvolveu metodologia própria[31] para parametrizar os critérios considerados na dosimetria das sanções. A medida busca estabelecer maior uniformidade na definição dos valores, contribuindo para a isonomia e a prevenção de decisões arbitrárias ou inconsistentes. Além disso, a existência de parâmetros prévios também pode reduzir controvérsias judiciais relacionadas à alegação de que a multa foi fixada de forma aleatória ou desproporcional.

Os critérios considerados incluem a gravidade dos fatos, tendo em vista: os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente[32]; os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental[33]; e a situação econômica do infrator[34].

MEDIDAS CAUTELARES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

As medidas cautelares administrativas ambientais são instrumentos destinados a assegurar o resultado do processo administrativo, no intuito de prevenir a ocorrência de novas infrações, e fazer cessar ou mitigar a degradação ambiental, antes da decisão administrativa final. Sua principal vantagem é permitir uma resposta imediata à situação de irregularidade, sem que seja necessário aguardar o encerramento do processo administrativo. Possuem caráter: instrumental, pois buscam assegurar a eficácia da decisão administrativa ou proteger o bem jurídico tutelado; provisório, porque não têm, em regra, vigência definitiva; e excepcional, por restringirem direitos. Justamente por sua natureza preventiva, podem ser impostas antes de ouvido o infrator, sem prejuízo do posterior exercício do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo.

No âmbito federal, encontram fundamento na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999)[35] e previsão específica em matéria ambiental na Lei nº 9.605/1998. O Decreto nº 6.514/2008, por sua vez, detalha as medidas. Entre as principais estão o embargo, a apreensão e, em determinadas circunstâncias, a destruição ou inutilização cautelar de bens utilizados na infração.

O embargo[36] incide sobre áreas ou atividades e busca impedir a continuidade ou o

30 Segundo os princípios de Richard Macrory (2006), as sanções devem ter aptidão para alterar o comportamento do infrator e visar eliminar os ganhos financeiros ou benefícios obtidos com a desconformidade.

31 A metodologia, originalmente implementada em 2012, foi posteriormente incorporada e atualizada na regulamentação do processo sancionador do Ibama, atualmente disciplinado pela Instrução Normativa nº 19/2023, sem prejuízo de regras específicas de dosimetria aplicáveis a determinadas infrações.

32 Para determinar o nível de gravidade da conduta, o Ibama usa uma tabela que considera as seguintes variáveis: (i) voluntariedade da conduta; (ii) consequências para o ambiente; e (iii) consequências para a saúde pública. A cada variável é atribuída uma medida de pontuação, que também oscila de acordo com critérios predefinidos (de intencionalidade, e de repercussão no ambiente e na saúde) em intervalos de 20 a 100 pontos. O somatório dessas pontuações determina o nível de gravidade atribuído à conduta entre cinco categorias possíveis: A, B, C, D ou E.

33 A verificação dos antecedentes é objetiva: considera-se a existência de decisão administrativa definitiva que tenha condenado o infrator por infração ambiental anterior, desde que a nova infração seja cometida no período de cinco anos contados dessa decisão. Nessa hipótese, a multa é aplicada em dobro, quando se tratar de infração distinta, ou em triplo, quando se tratar da mesma infração.

34 Para aferir a situação econômica do infrator, o Ibama considera se ele é pessoa física ou jurídica, e classifica seu porte econômico com base no patrimônio ou na receita bruta anual.

35 Seu artigo 45 estabelece que, em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

36 Uma atualização relevante ao regime dos embargos foi promovida pelo Decreto nº 12.189/2024, que passou a prever a queima não autorizada de vegetação nativa como hipótese de embargo da área afetada.

agravamento do ilícito. A apreensão[37] recai sobre animais, produtos e subprodutos da fauna e da flora, bem como instrumentos, equipamentos e veículos utilizados na infração, que, em regra, permanecem sob guarda do Poder Público até a decisão administrativa sobre o eventual perdimento e sua destinação. No caso de animais, contudo, a legislação estabelece tratamento diferenciado, em atenção ao seu bem-estar, priorizando sua libertação em seu habitat ou, quando isso não for possível ou recomendável, sua entrega a instituições habilitadas para guarda e cuidados, como jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas. Nesse contexto, os Centros de Triagem de Animais Silvestres (Cetas) desempenham papel relevante no acolhimento, no tratamento e na preparação dos animais para eventual devolução à natureza. O Ibama possui 24 Cetas, em 19 estados, que acolhem, em média, mais de 50 mil animais por ano[38]. No plano federal, a operação dos Cetas é regulamentada pela Instrução Normativa Ibama nº 5/2021.

Também pode ser determinada cautelarmente a destruição ou inutilização de produtos, subprodutos e instrumentos utilizados na infração (como redes, motosserras e tratores, entre outros), nas hipóteses previstas no Decreto nº 6.514/2008, especialmente para evitar o seu uso e seu aproveitamento indevidos nas situações em que o transporte e a guarda forem inviáveis, quando representarem risco significativo ao meio ambiente, ou comprometerem a segurança da população ou dos agentes públicos. O STF declarou inconstitucional lei estadual que proibia a destruição e a inutilização de bens apreendidos em operações ambientais, reconhecendo a relevância dessas medidas para a efetividade da proteção ambiental (ADIs nº 7.200 e 7.204). Essas medidas são particularmente relevantes em situações como o emprego de maquinário em atividades ilícitas de garimpo ou desmatamento, por exemplo, nas quais a remoção ou a manutenção dos equipamentos sob custódia pode ser inviável ou permitir a continuidade da infração.

As medidas cautelares ampliam, portanto, a capacidade de resposta da fiscalização ambiental, permitindo que a Administração atue de forma imediata para interromper a prática ilícita, preservar os bens ambientais afetados e assegurar a efetividade do processo de responsabilização.

37 Algumas medidas cautelares específicas recebem regulamentação infralegal própria. É o caso da apreensão de produtos e subprodutos da fauna e da flora, instrumentos, petrechos, equipamentos, embarcações ou veículos de qualquer natureza apreendidos em razão da constatação de prática de infração administrativa ambiental, regulamentada, no âmbito do Ibama, pela Instrução Normativa nº 19/2014 e, no do ICMBio, pela Instrução Normativa nº 03/2023.

38 Informações disponibilizadas pelo Ibama em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/o-que-sao-os-cetas. Acesso em 20 ago. 2026.

LIMITAÇÕES E DESAFIOS À EFETIVIDADE DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Para que a sanção administrativa cumpra sua função dissuasória, é necessário que haja alto risco de detecção, alta probabilidade de responsabilização, e sanção capaz de produzir efeitos sobre o comportamento dos infratores.

A concretização dessas condições envolve quatro desafios principais que orientam a estrutura deste capítulo. O primeiro é a **capacidade e a estratégia da fiscalização**, necessárias para otimizar os esforços de detecção dos ilícitos e ampliar a probabilidade de sua identificação. O segundo é a **gestão processual, a estrutura e a capacidade técnica**, que influenciam a qualidade e a tempestividade do processamento dos autos de infração, a produção de decisões consistentes e a prevenção de atrasos e prescrições. O terceiro diz respeito à **aplicação e à execução de medidas cautelares e sanções**, essenciais para interromper ou mitigar os efeitos do ilícito, assegurar a responsabilização do infrator e conferir efetividade às decisões administrativas, o que também requer os adequados registro, organização e gestão das informações produzidas ao longo desse processo. Por fim, **a transparência, o controle e o monitoramento da atividade sancionatória** são fundamentais para acompanhar os resultados, identificar falhas e orientar os ajustes necessários ao aprimoramento do sistema.

A pesquisa combinou revisão bibliográfica e normativa, análise de auditorias e avaliações realizadas por órgãos de controle, dados obtidos por meio de pedidos de acesso à informação a todos os órgãos ambientais (federais e estaduais), e entrevistas com servidores responsáveis pela fiscalização e pela responsabilização administrativa ambiental.

Os principais resultados da pesquisa são apresentados ao longo deste capítulo em quadros temáticos com três funções: destacar achados da pesquisa, especialmente dados e evidências que ajudam a dimensionar os gargalos identificados nas entrevistas e nos pedidos via LAI; apresentar riscos de corrupção e fraude associados a fragilidades nos processos de fiscalização e responsabilização; e reunir boas práticas e experiências que oferecem alternativas para enfrentar os problemas identificados, e que podem ser adaptadas ou replicadas em contextos semelhantes.

CAPACIDADE E ESTRATÉGIA DA FISCALIZAÇÃO

A detecção de ilícitos contra fauna e flora enfrenta três limitações estruturais: a extensão territorial do país, com vastas áreas de difícil acesso terrestre; a carência de pessoal nos

órgãos[39]; e a dificuldade adicional, mais presente nos ilícitos contra a fauna, de identificar vestígios de atividades que raramente deixam rastro, como ocorre em casos de captura e tráfico de animais silvestres, pesca ilegal, e maus-tratos a animais, entre outros. Essas limitações reforçam a necessidade de aprimorar estratégias de fiscalização, de modo a otimizar os recursos disponíveis e ampliar a capacidade de detecção dos ilícitos.

O monitoramento remoto tem se mostrado um instrumento importante para mitigar a primeira limitação, sobretudo na detecção de desmatamentos, permitindo lavrar auto de infração e embargo à distância, com significativa economia de pessoal e de orçamento. No entanto, essa tecnologia apresenta limites. A imputação de autoria feita remotamente depende de bases de dados ambientais e fundiárias (como o Cadastro Ambiental Rural ou informações do INCRA sobre transações envolvendo a propriedade rural) que podem estar desatualizadas ou incompletas, o que compromete a notificação do real responsável, mesmo após a detecção bem-sucedida do ilícito. Em campo, o agente fiscal poderia ter melhores condições de identificar a autoria do ilícito ou, pelo menos, a titularidade de fato da área.

ACHADOS DA PESQUISA

Na coleta de informações realizadas neste estudo, os órgãos ambientais consultados foram consistentes ao indicar que o uso de dados gerados por imagens de satélite incrementa as chances de detecção de ilícitos contra a flora (notadamente desmatamento, queimadas e garimpos ilegais), especialmente na região amazônica. No entanto, foi ressaltado que, por vezes, há complicações em dar sequência remotamente ao processo administrativo de fiscalização, pela dificuldade em notificar o real infrator.

BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

O estado de Goiás firmou acordos e convênios com órgãos e entidades de segurança pública para acessar bases de dados oficiais, facilitando a localização dos endereços dos autuados e contribuindo para dar maior agilidade e efetividade à comunicação dos atos do processo administrativo, em especial os derivados de detecção dos ilícitos por monitoramento remoto.

Nesse sentido, mostra-se pertinente articular o uso de tecnologias de detecção remota a estratégias de identificação e atribuição de autoria dos ilícitos, bem como integrá-las aos sistemas cartorários e imobiliários de estados e municípios. Essas ferramentas podem complementar a fiscalização presencial, contribuindo para superar limitações relacionadas à extensão territorial e ampliar a capacidade dos órgãos de identificar e notificar os responsáveis pelas infrações.

Um outro instrumento valioso é a inteligência de investigação. Experiências promissoras já em curso (destacadas no quadro abaixo), como as unidades técnicas do Ibama em aeroportos,

39 A redução do quadro de servidores é um problema recorrente nos órgãos ambientais federais. Uma auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) identificou que, entre 2010 e 2016, houve redução de 26% no quadro de fiscais do Ibama e do ICMBio, apontando a escassez de servidores como um dos principais fatores limitantes à ampliação da fiscalização ambiental. Mais recentemente, o próprio Ibama, em seu Relatório de Gestão de 2023, registrou que, mesmo após as nomeações decorrentes do concurso realizado em 2022, o quantitativo de cargos providos correspondia a apenas 52,58% do total de cargos efetivos previsto na legislação da carreira, restando 47,42% dos cargos vagos.

as parcerias de órgãos ambientais com forças policiais para detectar ilícitos na internet, o rastreamento da origem do recurso natural na cadeia produtiva, e o cruzamento e o uso integrado de dados na fiscalização ambiental, tendem a produzir melhores resultados, especialmente em ilícitos contra a fauna, que raramente são flagrados por acaso.

BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

Unidades Técnicas do Ibama em aeroportos

A estruturação de unidades técnicas do Ibama em aeroportos permite ampliar a capacidade de fiscalização sobre o trânsito de animais silvestres e produtos da fauna, especialmente em locais de intenso fluxo de passageiros e mercadorias. A presença de agentes com conhecimento técnico e habilitação para fiscalização facilita a identificação de irregularidades e a adoção de medidas para impedir o transporte ilícito. A experiência pode ser adaptada a outros pontos estratégicos de circulação, como portos e terminais terrestres e aquaviários. Sua implementação, contudo, depende de capacidade operacional e de cooperação interagências para garantir equipes e atuação coordenada nesses locais.

Parcerias com forças policiais para inteligência de detecção de ilícitos na internet

A comercialização ilegal de animais e produtos da fauna ocorre frequentemente de forma dissimulada na internet e em redes sociais. Parcerias entre órgãos ambientais e forças policiais, com atuação de inteligência e monitoramento do ambiente virtual, ampliam a capacidade de identificar e desarticular redes envolvidas nesses ilícitos e constituem boa prática com potencial de replicação nos diferentes níveis federativos.

Rastreamento da origem do recurso natural na cadeia produtiva

A fiscalização da pesca enfrenta limitações operacionais, entre elas a falta de embarcações próprias pelos órgãos ambientais e a dificuldade de monitorar diretamente as embarcações com indícios de ilicitude. O rastreamento por satélite, realizado no âmbito do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS), amplia a capacidade de acompanhamento das atividades, mas não assegura o acesso tempestivo dos órgãos ambientais às informações, que são coletadas por empresa privada e geridas pelo Ministério da Pesca. Tampouco permite, isoladamente, verificar o volume efetivamente pescado ilegalmente. Uma boa prática consiste em fiscalizar a etapa final da cadeia produtiva, cruzando as informações sobre volume e origem do pescado beneficiado, declarado pelas indústrias de insumos pesqueiros em seu processo produtivo, com os dados prestados pela embarcação. As divergências entre essas informações podem indicar irregularidades e direcionar a fiscalização.

Cruzamento e uso integrado de dados na fiscalização ambiental

O cruzamento de diferentes bases de dados pode ampliar a capacidade de detecção de ilícitos e orientar a fiscalização. Entre as possibilidades estão a combinação de: dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR), do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), para identificar inconsistências cadastrais e possíveis indícios de grilagem; autos de infração, embargos, CAR e Guia de Trânsito Animal (GTA), para identificar padrões de irregularidade e apoiar a rastreabilidade de produtos agropecuários; e alertas de desmatamento com autorizações para supressão de vegetação, para identificar áreas potencialmente desmatadas de forma ilegal. Esta última abordagem já apresenta aplicações concretas: o Ibama utiliza o cruzamento de dados do PRODES com informações sobre autorizações de supressão de vegetação e áreas embargadas, permitindo identificar situações de desmatamento potencialmente irregular e apoiar a priorização da fiscalização.

Por sua vez, o planejamento anual de fiscalização, já praticado por Ibama, ICMBio e alguns órgãos estaduais, permite hierarquizar prioridades, organizar recursos orçamentários e de pessoal e estruturar as operações do exercício seguinte de forma mais coordenada. A definição prévia de necessidades específicas, como mobilização de equipes, equipamentos e locais para recebimento de animais apreendidos, por exemplo, favorece a execução de ações estratégicas e amplia sua capacidade de produzir resultados, sem prejuízo do atendimento a denúncias e demandas emergenciais.

Um ponto de atenção na atividade de fiscalização diz respeito aos critérios e procedimentos utilizados para definir quando, onde e por quem fiscalizar. Quanto maior a margem de discricionariedade nessas decisões e menor o grau de transparência e registro de sua fundamentação, maiores os riscos de práticas indevidas. Esse aspecto reforça a importância de procedimentos claros e mecanismos de controle capazes de assegurar maior imparcialidade e rastreabilidade à atuação fiscalizatória.

RISCO DE CORRUPÇÃO E FRAUDE

A fiscalização ambiental está exposta a riscos de corrupção, fraude e influência indevida, devido ao impacto econômico de suas medidas, à discricionariedade dos agentes e ao contato direto com particulares fiscalizados. A ausência de critérios objetivos e registros adequados sobre o planejamento e a execução das fiscalizações amplia essas vulnerabilidades.

Os riscos incluem a solicitação ou o recebimento de vantagens indevidas, vazamento de informações sobre operações, direcionamento da fiscalização para proteger infratores, omissões deliberadas, fraudes em autos e documentos e alteração ou levantamento indevido de medidas cautelares. Conflitos de interesses e interações indevidas podem favorecer essas práticas, comprometendo a imparcialidade e a efetividade da fiscalização e contribuindo para a continuidade dos ilícitos e a impunidade dos infratores.

GESTÃO PROCESSUAL, ESTRUTURA E CAPACIDADE TÉCNICA

A efetividade do processo administrativo sancionador depende de capacidade institucional compatível com o volume e a complexidade dos processos. Isso requer não apenas número suficiente de servidores para realizar as diferentes etapas da responsabilização, mas também organização adequada do trabalho, definição clara de competências, sistemas de gestão eficientes, e capacitação dos agentes responsáveis pela instrução e pelo julgamento.

No nível federal, embora o Ibama tenha ampliado seu quadro com as nomeações decorrentes de concursos em 2022 e 2025[40], a maior parte das novas vagas estava direcionada à fiscalização, o que não responde, por si só, aos déficits de capacidade nas etapas de instrução e julgamento. Dados recentes da CGU, advindos de seus relatórios de monitoramento elaborados a pedido do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

40 O concurso público realizado em 2022 resultou na nomeação de 568 novos servidores. Contudo, segundo o Relatório de Gestão 2024 do Ibama, essas nomeações não foram suficientes para suprir a demanda de trabalho, razão pela qual o Instituto realizou novo concurso público em 2025. Nessa nova recomposição do quadro, o Ibama realizou a nomeação de 554 novos servidores. Desses, quatro servidores foram nomeados para o Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa), e 88 foram lotados nas Divisões de Proteção Ambiental das Superintendências nos Estados.

(ADPF) nº 760[41], mostram redução expressiva da força de trabalho dedicada à instrução e ao julgamento do processo sancionador, tendo caído de 233 servidores, em outubro de 2024, para 113, em maio de 2026, dos quais apenas 28 atuavam com dedicação exclusiva. Essa redução de servidores é apontada pela CGU como um dos fatores que contribui para que o Ibama julgue um volume muito inferior ao dos autos de infração lavrados e acumule um vultuoso passivo decisório sujeito à prescrição, indicando que a capacidade de julgamento na primeira instância do processo sancionador ambiental permanece insuficiente.

O estoque total de processos se manteve estável, com cerca de 124 mil processos (de novembro de 2024 a maio de 2026), no entanto, o volume concentrado nas etapas de instrução e julgamento aumentou 20,5% (de 2024 para 2025). O número de autoridades julgadoras de primeira instância também recuou, de 52, em 2023, para 21, em abril de 2026, representando uma redução de 60%. Nesse contexto, em 2025, frente aos 15.955 autos de infração lavrados, o Ibama julgou apenas 3.460 processos em primeira instância, o que corresponde a um pouco mais de dois processos decididos para cada dez iniciados.

O TCU também evidenciou, em Acórdão recente[42], que determinações estruturais voltadas à adequação da equipe de instrução processual e à redução do passivo do Ibama ainda se encontram em fase de cumprimento ou não foram cumpridas pelo órgão.

A estrutura de competência para instrução e julgamento dos processos administrativos ambientais do Ibama passou por sucessivas alterações, culminando no modelo atualmente estabelecido pela Instrução Normativa Ibama nº 19/2023. A norma promoveu a desconcentração do julgamento de primeira instância, devolvendo a competência decisória — restrita pela Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 2/2020 aos Superintendentes Estaduais — ao conjunto de servidores designados como autoridades julgadoras e, excepcionalmente, ao Coordenador-Geral do Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa). No entanto, tal alteração normativa não foi acompanhada do fortalecimento necessário da capacidade institucional para o exercício descentralizado da função julgadora, conforme apontado pela CGU nos relatórios supramencionados.

ACHADOS DA PESQUISA

Nas entrevistas realizadas foi indicado que, enquanto no âmbito federal há segregação entre as funções de fiscalização e instrução processual, em parte dos órgãos ambientais estaduais consultados o próprio agente fiscal responsável pela autuação também conduz a instrução do processo.

41 BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1845774: 1º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2025; BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1931043: 2º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, 9 fev. 2026; BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1945130: avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2026.

42 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.625/2025 – TCU – Plenário. Processo TC 027.654/2022-2.* Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 23 jul. 2025. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência do TCU – Acórdão 1.625/2025. Acesso em: 18 set. 2026.

RISCO DE CORRUPÇÃO E FRAUDE

O exercício concomitante das funções de fiscalização, instrução e decisão pode comprometer a independência entre as etapas de fiscalização e responsabilização. Esse risco é agravado pela ausência de mecanismos de controle sobre a seleção e a alocação dos servidores responsáveis por essas funções, considerando sua qualificação técnica e os requisitos de integridade. A segregação de funções constitui, nesse contexto, um importante mecanismo de controle, pois reduz a concentração de poder decisório e cria oportunidades adicionais de revisão, contribuindo para prevenir omissões deliberadas e outras formas de desvio de conduta.

A Instrução Normativa Ibama nº 19/2023 também estabelece requisitos e regras para o exercício da função julgadora, contribuindo para delimitar as competências e reduzir a margem para designações inadequadas.

Como já mencionado nesta seção, a CGU apontou, no Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Ibama de 2026[43] que a designação das autoridades julgadoras "continua sendo discricionária, sem critérios técnicos de seleção, sem instrumentos que assegurem estabilidade na função".

RISCO DE CORRUPÇÃO E FRAUDE

Modelos de designação das autoridades responsáveis pela decisão administrativa desprovidos de critérios objetivos para a escolha, a distribuição e a substituição dos responsáveis podem comprometer a independência e a imparcialidade das decisões administrativas. Além disso, a designação de colaboradores sem vínculo estável com o órgão ou sem cumprir requisitos mínimos, como formação e tempo de atuação profissional na área, e vedações ao exercício da função de autoridade julgadora, como em hipóteses de conflito potencial de interesses, também podem afetar as decisões. A ausência desses critérios ou sua aplicação insuficiente aumenta o risco de influência indevida tanto sobre decisões em processos sancionadores específicos quanto sobre a atividade sancionadora como um todo.

Outro fator que afeta o tempo de tramitação dos processos são as deficiências nas rotinas internas e nos sistemas utilizados para sua tramitação. Os relatórios da CGU identificaram a persistência de gargalos decorrentes de rotinas internas do Ibama pouco eficientes, incluindo demora na notificação dos autuados (em casos em que a notificação não é feita no momento da lavratura dos autos de infração), na preparação de documentos e na publicação de editais para notificação de alegações finais. Os relatórios evidenciam que o órgão ainda apresenta baixa automação de procedimentos, sistemas eletrônicos pouco integrados, e deficiências no controle e no acompanhamento da tramitação dos processos.

43 BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1945130: avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2026.

ACHADOS DA PESQUISA

As entrevistas realizadas revelam que os problemas experimentados pelo Ibama são comuns aos órgãos ambientais estaduais de diferentes regiões do país, em especial no que tange à força reduzida de trabalho frente à elevada demanda, bem como à existência de rotinas internas que podem atrasar ou paralisar a tramitação dos processos.

A modernização da gestão processual, portanto, não depende apenas da ampliação do quadro de servidores. A automação de tarefas, a integração dos sistemas e o acompanhamento sistemático dos prazos podem reduzir atividades burocráticas, facilitar a identificação de processos paralisados e permitir que os recursos humanos sejam direcionados para as atividades que exigem análise técnica e jurídica. Como relatado pela CGU em agosto de 2026[44], o Ibama conta, desde novembro de 2025, com um projeto de desenho e implementação de soluções de automação e Inteligência Artificial para a melhoria das atividades de instrução e julgamento do processo sancionador ambiental.

BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

Comunicação eletrônica do autuado

A legislação do estado do Pará[45] prevê a comunicação eletrônica de atos processuais como alternativa à notificação postal, mediante concordância do autuado e possibilidade de confirmação do recebimento. A medida é especialmente útil em autuações remotas, reduzindo o tempo e os custos associados à comunicação. A experiência pode servir de referência para a adoção da comunicação eletrônica, desde que asseguradas a identificação e a atualização dos contatos dos autuados, bem como os mecanismos adequados de comprovação do recebimento. A medida, que, inclusive, foi recomendada ao Ibama pela CGU[46], tende a conferir maior celeridade e eficiência à comunicação dos atos do processo administrativo sancionador.

Especialização e uniformização das instâncias recursais

No Sisnama não há uniformidade sobre o modelo de instâncias recursais. Em algumas unidades da federação, a atribuição de julgar recursos é confiada a uma estrutura externa ao órgão ambiental, normalmente os Conselhos de Meio Ambiente (estruturas participativas, de caráter consultivo e deliberativo). Muito embora haja questionamentos sobre a efetividade desse modelo, uma boa referência para entes federados que adotam essa estrutura é o Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina (Consema/SC). Tal entidade reestruturou, em 2015, sua instância recursal[47], substituindo o julgamento de recursos pelo Plenário, composto de 36 membros, por três Câmaras Recursais, com seis membros cada e competências distribuídas por matéria. A medida permitiu organizar o julgamento segundo a natureza da infração e conferir maior especialização à análise dos recursos. As Câmaras também podem uniformizar entendimentos por meio de enunciados, contribuindo para a previsibilidade e a isonomia das decisões em casos semelhantes.

44 BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1945130: avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2026.

45 Lei Estadual nº 9.575/2022.

46 A CGU, no Relatório de Avaliação nº 1945130: avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Ibama, de agosto de 2026, recomendou ao Ibama a "implantação da notificação eletrônica como regra".

47 A Resolução Consema/SC nº 59/2015 disciplinou a organização e o funcionamento das Câmaras Recursais.

A consistência das decisões administrativas depende, também, da capacitação dos agentes responsáveis pelo julgamento, que devem ter conhecimentos mínimos para compreender e avaliar argumentos técnicos e jurídicos, ainda que contem com apoio especializado, como o de pareceres técnicos e jurídicos opinativos dos próprios colaboradores do órgão ambiental.

ACHADOS DA PESQUISA

Nas entrevistas realizadas, identificou-se a ausência de programas específicos de capacitação para atuação em processos administrativos ambientais na maioria dos órgãos estaduais consultados. Embora alguns ofereçam formação geral no ingresso ou capacitação específica para agentes fiscais, quase todos relataram não realizar treinamentos periódicos para autoridades julgadoras. Goiás e Minas Gerais foram exceções. Em Goiás, por exemplo, os servidores somente são designados para atuar como autoridades julgadoras após a conclusão de curso específico para o exercício da função, prática que pode servir de referência para outros órgãos ambientais.

Os órgãos de controle vêm alertando sobre essa lacuna estrutural. Em 2019, um levantamento da CGU[48] com 106 autoridades julgadoras indicou que 61% não haviam recebido capacitação específica para o exercício a função, sendo que, entre as capacitadas, 44% avaliaram o treinamento como insatisfatório. Conforme o Relatório da CGU de 2026, esse cenário persiste: a designação de autoridades continua sendo discricionária, sem critérios técnicos, sem avaliação periódica e sem exigência de capacitação obrigatória prévia e contínua para o exercício da função, o que eleva o risco à segurança jurídica dos julgamentos e afeta o desempenho do sistema.

BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

Ações de capacitação contínua

A ACADEBio – Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade[49], vinculada ao ICMBio, constitui exemplo de estrutura institucionalizada de capacitação de servidores públicos ambientais. Formalizada como Escola de Governo em 2015, a ACADEBio oferece formação continuada, presencial e a distância. A experiência demonstra a importância de institucionalizar a capacitação, em vez de depender de iniciativas pontuais, e pode servir de referência para a criação de programas permanentes de formação de agentes envolvidos na instrução e no julgamento de processos administrativos ambientais. A atuação da ACADEBio também inclui servidores de órgãos parceiros, indicando potencial para iniciativas de capacitação compartilhada no âmbito do Sisnama.

Por fim, a fragmentação do marco regulatório também dificulta a organização e a padronização dos processos de responsabilização administrativa ambiental. A existência de diferentes regras, procedimentos, prazos e estruturas entre os entes federativos aumenta a complexidade da gestão processual e pode dificultar a adoção de rotinas comuns, a capacitação dos servidores, e a consolidação de parâmetros para o processamento e julgamento

48 BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama*. Brasília, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2019

49 Disponível em: Academia Nacional da Biodiversidade – ICMBio. Acesso em 20 ago. 2026.

dos autos de infração. Embora a autonomia dos entes federativos justifique diferenças na regulamentação, a ausência de parâmetros mínimos comuns pode produzir procedimentos heterogêneos e dificultar o intercâmbio de experiências, bem como o aprimoramento da gestão dos processos. Esse cenário evidencia um desafio de coordenação e coerência do marco regulatório da responsabilização administrativa ambiental.

APLICAÇÃO E EXECUÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES E SANÇÕES

Mesmo quando o ilícito é detectado e o processo administrativo tramita regularmente, a responsabilização pode perder efetividade se as medidas cautelares não forem cumpridas, as sanções não forem confirmadas ou as multas não forem efetivamente cobradas. A capacidade de produzir efeitos preventivos e dissuasórios depende, portanto, não apenas da aplicação formal das sanções, mas também de mecanismos que assegurem seu cumprimento e sua execução.

CUMPRIMENTO E MONITORAMENTO DAS MEDIDAS CAUTELARES

Para que as medidas cautelares possam cumprir sua função de interromper situações de irregularidade, evitar a continuidade do ilícito e assegurar a efetividade do processo sancionador, devem ser efetivas, adequadamente estruturadas, e acompanhadas de procedimentos claros de monitoramento e controle de seu cumprimento.



ACHADOS DA PESQUISA

As entrevistas realizadas revelaram a inexistência generalizada de rotinas proativas de acompanhamento do cumprimento de medidas cautelares, como embargos e apreensões. A única exceção relevante é o monitoramento por satélite de novos alertas de desmatamento em áreas já embargadas. Fora dessa hipótese, o descumprimento de um embargo tende a ser descoberto apenas de forma fortuita, em fiscalizações posteriores ou de forma incidental.

A apreensão de animais enfrenta um desafio adicional e específico: muitos órgãos relataram não dispor de centros adequados para recebê-los, o que, segundo relatos colhidos, chega a desestimular novas ações de fiscalização. Via de regra, os convênios com criadouros não são avaliados pelos entrevistados como a melhor opção para destinação de animais apreendidos, em razão da fragilidade desses vínculos institucionais, da capacidade limitada de recebimento de novos animais e das dificuldades de monitoramento das condições de guarda. Além disso, frequentemente os órgãos carecem de regulamentação própria sobre critérios para apreensão, guarda e destinação dos animais e produtos apreendidos.

A destinação de animais apreendidos constitui desafio relevante da fiscalização ambiental, conforme apontado no quadro acima. Em diferentes contextos, a guarda é condicionada à disponibilidade de local adequado, o que limita a capacidade dos órgãos ambientais de dar resposta adequada e tempestiva, e de assegurar o bem-estar dos animais.

BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

Conversão de multas como fonte de recursos para os Cetas

Experiências de destinação de recursos, bens e insumos aos Centros de Triagem de Animais Silvestres (Cetas), por meio de acordos de conversão de multas no âmbito do Programa de Conversão de Multas Ambientais do Ibama, demonstram o potencial desse mecanismo como fonte complementar de recursos para a estruturação e a manutenção desses centros[50]. A utilização desse mecanismo deve, contudo, observar a modalidade direta atualmente adotada pelo Ibama, assim como as regras de governança, controle, transparência e execução aplicáveis à conversão de multas[51].

Embora União, estados e municípios disponham de diferentes ferramentas eletrônicas para gestão dos processos administrativos ambientais, as informações sobre medidas cautelares e sanções permanecem, em grande medida, dispersas entre os diferentes órgãos e sistemas, dificultando seu acompanhamento, seu cruzamento e sua utilização para fins de fiscalização, controle e transparência. Essa fragmentação alcança tanto os sistemas federais quanto os sistemas e bases de informação mantidos pelos órgãos ambientais estaduais e municipais, que nem sempre estão integrados ou permitem o compartilhamento estruturado de dados entre os diferentes níveis federativos.

O Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima), concebido para integrar e disseminar informações ambientais, também não tem desempenhado plenamente essa função de integração das informações produzidas pelos diferentes integrantes do Sisnama. Esse cenário limita a capacidade de acompanhar, de forma consolidada, a aplicação e o cumprimento de medidas como embargos e apreensões, bem como de produzir informações abrangentes sobre a atividade sancionatória ambiental.

APLICAÇÃO E COBRANÇA DAS MULTAS

O efeito dissuasório da resposta administrativa ao ilícito também depende do que ocorre após sua constatação. A sanção precisa: ser aplicada, para que os infratores tenham a expectativa de que, uma vez flagrados, serão efetivamente responsabilizados; ter valor significativo, para que não seja simplesmente incorporada ao custo de suas atividades; e ser efetivamente executada. Isso exige não apenas decisões consistentes na conclusão dos processos, mas também mecanismos capazes de assegurar o cumprimento e a cobrança das sanções impostas.

50 Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/meio-ambiente/audio/2022-06/multas-ambientais-sao-convertidas-em-insumos-para-protecao-de-animais. Acesso em: 20 ago. 2026.

51 Para uma análise mais detalhada das questões relacionadas à governança e ao controle da conversão de multas, ver a seção "Responsabilização patrimonial e reparação do dano", que aborda as determinações do TCU sobre a modalidade indireta e as regras aplicáveis à conversão de multas.

ACHADOS DA PESQUISA

Apenas 4 dos 29 órgãos consultados informaram dados sobre a confirmação dos autos de infração por decisão administrativa definitiva, ou seja, sobre aqueles que foram mantidos após a análise das defesas e dos eventuais recursos apresentados pelos autuados. Entre eles, Minas Gerais e Santa Catarina informaram que menos de 15% do valor das multas aplicadas foi confirmado administrativamente.

Também foram poucos os órgãos que disponibilizaram informações sobre a efetiva cobrança das multas. Entre os que apresentaram dados, o percentual do valor das multas pago ou encaminhado para inscrição em dívida ativa variou de 5,25%, em Pernambuco, a 20,87%, em Santa Catarina. No Ibama, 5,5% do valor total das multas foi encaminhado para cobrança judicial.

As entrevistas também apontaram um desafio adicional: na responsabilização de pessoas jurídicas, há a possibilidade de encerramento da empresa autuada e constituição de uma nova pessoa jurídica para continuar a atividade irregular, sem que a responsabilidade patrimonial pela multa seja necessariamente alcançada pelos sócios ou pelo grupo econômico.

Os resultados apontados no quadro acima podem decorrer de problemas na lavratura dos autos, na instrução e no julgamento dos processos ou na própria cobrança das sanções, demandando o fortalecimento de todas essas etapas.

Para mitigar o último desafio trazido no quadro, é importante que os órgãos ambientais realizem diligências específicas sobre os responsáveis e beneficiários das pessoas jurídicas envolvidas em atividades irregulares ou sujeitas a autorização e licenciamento ambiental, incluindo sócios, administradores, controladores e demais pessoas com poder de gestão ou influência sobre a atividade. A CGU recomenda[52], nesse contexto, a adoção de procedimentos de verificação (*background checks*), com consultas a dados cadastrais de CNPJ e CPF, e a listas restritivas nacionais e internacionais, como medida de prevenção a irregularidades.

A efetividade das sanções, especialmente das multas, constitui um importante gargalo. No nível federal, embora os valores arrecadados pelo Ibama tenham aumentado nos últimos anos, a conversão das multas aplicadas em receita efetivamente arrecadada permanece limitada. Em 2024, dos R$ 4,7 bilhões em multas aplicadas, R$ 859,7 milhões foram recolhidos, correspondentes a 18,3% do valor autuado no ano. Considerando apenas as multas lavradas e pagas no mesmo exercício, a proporção foi de 0,06%. No mesmo ano, R$ 189 milhões (4%) foram cancelados e R$ 395,2 milhões (8,4%) foram suspensos em instâncias administrativas[53].

A cobrança das multas ambientais permanece, portanto, um desafio relevante. Entre 2020 e 2024, o Ibama arrecadou R$ 1,45 bilhão em multas ambientais, enquanto reconheceu a prescrição de R$ 1,65 bilhão em multas no mesmo período, ou seja, prescreveu-se mais

52 BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas – volume II*. Brasília: CGU, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/materiaisdeorientacao/manuais/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas-vol-ii-2024.pdf. Acesso em: 24 set. 2026.

53 Dados advindos do Relatório de Gestão 2024 do Ibama: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Relatório de Gestão 2024*. Brasília: Ibama, 2025.

do que se arrecadou[54]. Os dados evidenciam a existência de um volume expressivo de multas que não se converte em receita efetivamente arrecadada e que pode, inclusive, ser perdido pela prescrição. A dificuldade decorre, em parte, do próprio modelo de cobrança: após o encerramento do processo administrativo, a multa não paga espontaneamente deve ser inscrita em dívida ativa e cobrada judicialmente, sujeitando-se às dificuldades e à morosidade próprias da execução fiscal.

A efetividade das multas também é afetada pela ausência de critérios suficientemente objetivos para sua dosimetria. Quando a definição do valor deixa ampla margem à discricionariedade, a ausência de fundamentação adequada pode resultar em decisões inconsistentes e aumentar o risco de anulação ou redução judicial das penalidades.

RISCO DE CORRUPÇÃO E FRAUDE

A definição do valor das multas é uma etapa particularmente sensível a riscos de corrupção e fraude quando realizada sem critérios objetivos, parâmetros de cálculo de multas previamente estabelecidos e adequada fundamentação. Nesses contextos, a discricionariedade pode ampliar os riscos de fraude e corrupção, produzindo tratamento desigual e comprometendo a imparcialidade da atuação administrativa.

ACHADOS DA PESQUISA

Alguns entrevistados indicaram que a gravidade da conduta nem sempre recebe o devido peso na definição do valor das multas, incluindo seus efeitos sobre o meio ambiente e a saúde pública.

Assim, além da consistência na aplicação das sanções, a efetividade da multa como instrumento de dissuasão depende de sua proporcionalidade à gravidade da infração e de sua capacidade de neutralizar os ganhos associados à desconformidade.

Um outro desafio é a morosidade e o custo da execução fiscal das multas ambientais. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[55] demonstram que a cobrança judicial é o principal gargalo de congestionamento do Poder Judiciário e apontam que o tempo médio de tramitação dos processos baixados nas execuções fiscais no Brasil, em 2024, é de 7 anos e 7 meses. Em resposta a esse cenário, e por reconhecer a antieconomicidade de movimentar a máquina judiciária para débitos menores, o Supremo Tribunal Federal (Tema 1184/STF)[56], reconheceu a possibilidade de extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir, observada a competência de cada ente federativo. A partir desse entendimento, o CNJ editou a Resolução nº 547/2024,

54 BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de Avaliação nº 1931043: 2º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, 9 fev. 2026.

55 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2025*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: Justiça em Números 2025. Acesso em: 24 set. 2026.

56 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1.355.208 / SC (Tema 1184 da Repercussão Geral). Extinção de execução fiscal de baixo valor.* Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 19 dez. 2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775641868. Acesso em: 15 set. 2026.

que prevê, em determinadas condições, a extinção de execuções fiscais de valor inferior a R$ 10 mil que permaneçam sem movimentação útil por mais de um ano e sem localização de bens penhoráveis.

Esse cenário é especialmente relevante para multas de menor valor. Na esfera federal, a Fazenda Nacional[57] adota, como regra, parâmetros de economicidade para o ajuizamento de execuções fiscais, o que pode fazer com que créditos de menor valor sejam submetidos prioritariamente a mecanismos extrajudiciais de cobrança. Esse problema assume particular importância no caso de determinadas infrações contra a fauna, cujas multas são calculadas por indivíduo e podem alcançar valores relativamente baixos. O Decreto nº 6.514/2008, por exemplo, prevê multas de R$ 500 ou R$ 5 mil por indivíduo em determinadas hipóteses de manutenção irregular de espécimes da fauna silvestre.

A aplicação de critérios de economicidade à cobrança judicial pode, assim, limitar a efetividade da responsabilização econômica por esses ilícitos. A questão é particularmente relevante porque a lesividade das infrações contra a fauna não deve ser aferida apenas pelo valor individual da multa. Infrações de menor valor unitário podem, de forma cumulativa, afetar populações de animais, ameaçar espécies e causar impactos relevantes sobre a biodiversidade e o bem-estar animal.

RESPONSABILIZAÇÃO PATRIMONIAL E REPARAÇÃO DO DANO

Nesse contexto, o desafio é desenvolver mecanismos de execução e responsabilização que não dependam exclusivamente da cobrança judicial da multa, especialmente para ilícitos contra a fauna. A experiência de outros sistemas sancionadores, como o de trânsito, indica a possibilidade de combinar a multa com outras consequências vinculadas ao infrator, ampliando a efetividade e o efeito dissuasório da sanção.

Medidas de caráter multissetorial podem complementar esse esforço, vinculando a regularidade ambiental ao acesso a recursos e serviços de outros setores. No sistema financeiro, por exemplo, as normas de crédito rural estabelecem restrições à concessão de crédito para empreendimentos situados em imóveis rurais com embargos ambientais decorrentes de desmatamento ilegal, ampliando as consequências econômicas da infração para além da multa administrativa[58]. Esse tipo de mecanismo pode contribuir para desestimular a continuidade de atividades irregulares e criar incentivos à regularização ambiental ao condicionar o acesso a recursos financeiros ao cumprimento de requisitos ambientais. A experiência também aponta para o potencial de articulação com outros setores, como os de

57 BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012. Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais*. Brasília, 2012.

58 O Manual de Crédito Rural, em seu capítulo 2, seção 9, item 10, estabelece: "Não será concedido crédito rural para empreendimento localizado em imóvel rural em que exista embargo de órgão ambiental competente, federal ou estadual, conforme as competências de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, decorrente de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel rural e desde que registrado na lista de embargos do Cadastro de Autuações Ambientais e Embargos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)". BRASIL. Banco Central do Brasil. *Manual de Crédito Rural – MCR. Capítulo 2 – Condições Básicas, Seção 9 – Impedimentos Sociais, Ambientais e Climáticos, item 10. Atualização MCR nº 752, de 19 de janeiro de 2026*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2026.

seguros e cadeias de fornecimento, de modo a incorporar informações sobre infrações e regularidade ambiental à avaliação de riscos e à tomada de decisões econômicas.

Outro desafio diz respeito à reparação do dano ambiental. Embora a reparação possa ser buscada na esfera civil, inclusive pela atuação da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério Público, das Defensorias Públicas e das Procuradorias, ela não constitui, em regra, consequência automática do processo de responsabilização administrativa ambiental.

Essa separação reforça a importância da articulação entre os órgãos ambientais sancionadores e os demais legitimados à tutela ambiental. Desde 2019, a AGU atua na cobrança judicial da reparação de danos causados por grandes desmatadores autuados pelo Ibama[59] e, a partir de 2024, passou também a ajuizar ações buscando a reparação de danos climáticos associados a ilícitos ambientais[60]. Nesse sentido, o compartilhamento de informações e a atuação coordenada entre órgãos ambientais, Ministério Público, Defensorias Públicas e Procuradorias podem contribuir para que a constatação do ilícito e a responsabilização administrativa subsidiem de forma mais célere e estratégica a reparação dos danos.

Por fim, instrumentos complementares à multa, como a conciliação administrativa e a publicização das sanções, também podem contribuir para ampliar a efetividade e o efeito dissuasório da responsabilização.

ACHADOS DA PESQUISA

Algumas entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa apontaram que as audiências de conciliação podem contribuir para conferir maior celeridade à solução dos processos. No Mato Grosso, das 517 audiências realizadas entre setembro e novembro de 2023, aproximadamente 67% resultaram em conciliação. Em Santa Catarina, foram realizadas 1.636 audiências entre 2021 e 2023, com índice de conciliação de quase 73%.

A experiência federal de conciliação administrativa, contudo, evidencia a necessidade de desenho institucional cuidadoso. O modelo adotado entre 2019 e 2023, por meio do Decreto nº 9.760/2019, foi objeto de críticas e questionamentos quanto ao risco de prolongamento dos processos e de prescrição.

59 BRASIL. Advocacia-Geral da União. *PORTARIA Nº 469, DE 24 DE SETEMBRO DE 2019*. Brasília, 2019. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=25/09/2019&totalArquivos=86.Acesso em: 24 set. 2026.

60 BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Relatório de Gestão 2023*. Brasília: AGU, 2024. A seção sobre "Revisão do posicionamento de ajuizamento de ações climáticas" registra a propositura de ação civil pública para reparação de R$ 292 milhões por danos climáticos decorrentes do desmatamento.

RISCO DE CORRUPÇÃO E FRAUDE

O Decreto nº 9.760/2019, editado durante o governo Bolsonaro, introduziu uma etapa preliminar obrigatória de conciliação no processo sancionador ambiental federal. Na ADPF nº 755, os autores questionaram a medida, alegando que sua implementação havia contribuído para paralisar a tramitação dos processos, elevar o risco de prescrição e comprometer a efetividade da responsabilização ambiental. Apesar dos milhares de autos de infração lavrados desde a edição do decreto, apenas cinco audiências de conciliação haviam sido realizadas até outubro de 2020. Esse dado deve ser contextualizado pela pandemia de Covid-19, mas integra um conjunto de questionamentos sobre os efeitos concretos da mudança normativa. O decreto foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 11.373/2023.

O episódio deve ser compreendido no contexto mais amplo de mudanças institucionais promovidas na política ambiental federal a partir de 2019, que foram objeto de questionamentos quanto à capacidade de fiscalização e responsabilização do Estado. Quando alterações procedimentais, somadas a limitações operacionais e mecanismos insuficientes de acompanhamento, contribuem para atrasar a tramitação dos processos, acumular passivos e ampliar o risco de prescrição, podem reduzir a probabilidade de responsabilização e criar condições favoráveis à influência indevida, ao desvio de finalidade e à captura de decisões administrativas por interesses particulares. O caso reforça, portanto, a importância de avaliar mudanças no processo sancionador à luz de seus efeitos concretos sobre a capacidade estatal de apurar infrações e aplicar sanções.

A experiência analisada demonstra, portanto, que mecanismos destinados a conferir maior flexibilidade ou consensualidade à atuação sancionatória não podem resultar no enfraquecimento da capacidade do Estado de responsabilizar infratores ou de proteger o interesse público. Não só a conciliação, mas também decisões sobre quando instaurar, suspender, priorizar ou concluir procedimentos devem preservar a finalidade pública da atividade sancionatória e conter salvaguardas contra interferências políticas, interesses particulares e a postergação injustificada dos processos. A existência de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade das decisões e mecanismos independentes de supervisão e controle são particularmente relevantes para reduzir esses riscos.

Um exemplo recente desse risco pode ser observado na conversão de multas ambientais do Ibama. Em junho de 2025, o TCU[61] identificou problemas na modalidade indireta[62] e em acordos substitutivos de multas, especialmente quanto à fundamentação, à transparência e ao tratamento orçamentário e financeiro dos recursos, e determinou medidas para adequá-los às normas aplicáveis. Em resposta, o Ibama suspendeu novos acordos na modalidade indireta e, em janeiro de 2026, restabeleceu a conversão exclusivamente na modalidade direta, regulamentada pela Portaria Ibama nº 15/2026. Em setembro de 2026, o TCU rejeitou

61 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.348/2025 – Plenário. Processo TC 020.184/2022-0*. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 18 jun. 2025.

62 O Tribunal entendeu que o modelo então adotado, que envolvia o depósito dos valores pelo autuado em conta vinculada e sua posterior destinação a projetos ambientais, configurava gestão extraorçamentária de recursos públicos, à margem da Conta Única do Tesouro e do Orçamento Geral da União.

o pedido de reexame apresentado pelo Ibama e pelo Ministério do Meio Ambiente, mantendo integralmente as determinações originais. O episódio evidencia a importância de que mecanismos de solução consensual e conversão de sanções sejam estruturados, desde sua concepção, com salvaguardas jurídicas, orçamentárias, financeiras e de transparência, de modo a assegurar sua legitimidade e sua continuidade.

Já a publicização das sanções pode funcionar como mecanismo adicional de dissuasão, permitindo que consumidores, instituições financeiras e empresas considerem o histórico ambiental de infratores em suas relações comerciais[63], no intuito de melhor informar suas escolhas. Embora o Ibama já disponibilize informações sobre autos de infração e embargos, a legislação poderia avançar na previsão de publicização da sanção pelo próprio infrator, a exemplo do que ocorre nos regimes de responsabilização por atos lesivos contra a Administração Pública[64] e na defesa contra infrações à ordem econômica.

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E MONITORAMENTO DA ATIVIDADE SANCIONATÓRIA

A transparência das informações ambientais não é apenas uma boa prática de gestão pública, mas um dever jurídico do Estado brasileiro. A Constituição Federal assegura o direito de acesso à informação e impõe à Administração Pública os princípios da publicidade e da transparência[65]. Esse dever é reforçado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que estabelece a publicidade como regra e o sigilo como exceção, e pela Lei nº 10.650/2003, que assegura o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O Decreto nº 6.514/2008 também prevê a publicidade dos autos de infração, dos processos deles decorrentes, dos polígonos de embargo e das sanções administrativas, inclusive por meio da internet. A legislação brasileira, assim, prevê mecanismos específicos de transparência ativa e passiva e de acesso a informações ambientais. Esse dever também foi reforçado pela jurisprudência dos tribunais superiores[66], de modo que a divulgação de dados sobre fiscalização, infrações, sanções e demais resultados da atuação ambiental integra as obrigações de transparência do Poder Público.

A transparência é, também, condição para avaliar se o sistema de responsabilização está

63 Essa ideia é trazida por Jair Schmitt, em sua tese de doutorado "Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia", de 2015.

64 Art. 6º, inciso II, combinado com o seu §5º da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

65 Art. 5º, XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal.

66 Essa questão foi objeto de entendimento específico do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Tema IAC 13. Ao julgar o REsp 1.857.098/MS, em 11 de maio de 2022, o Tribunal reconheceu que o direito de acesso à informação ambiental compreende não apenas o direito de solicitar informações não publicadas (transparência passiva), mas também o dever estatal de divulgar ativamente, inclusive pela internet, as informações ambientais não protegidas por sigilo (transparência ativa). O STJ também reconheceu a possibilidade de exigir a produção de informações ambientais ainda não disponíveis (transparência reativa) e estabeleceu a existência de presunção em favor da transparência ambiental, cabendo à Administração justificar eventual não divulgação.

funcionando. Informações sobre autuações, embargos, julgamentos, multas e sua arrecadação permitem identificar gargalos, acompanhar resultados, comparar o desempenho dos órgãos e orientar a alocação de recursos. Sem dados completos e confiáveis, essas avaliações ficam limitadas e os problemas do sistema permanecem menos visíveis.

ACHADOS DA PESQUISA

Os resultados das consultas via LAI aos órgãos ambientais revelaram limitações significativas na disponibilidade e na gestão de informações sobre a atividade sancionadora. Dos 29 órgãos consultados, apenas 16 (55%) responderam, ainda que parcialmente, aos dados solicitados. Entre os que responderam, metade (8) informou não dispor de pelo menos um dos dados.

Apenas 11 órgãos informaram disponibilizar dados sobre áreas embargadas (PA, AM, DF, GO, MT, PI, SC, SP, SE e RO, além do Ibama). Somente Ceará e Mato Grosso afirmaram possuir dados tratados sobre o total de áreas embargadas. Nenhum deles disponibiliza, de forma compilada, dados sobre outras medidas cautelares, como apreensões.

As entrevistas[67] apontaram, ainda, fragilidades na organização e na disponibilização de precedentes administrativos. Nenhum dos órgãos entrevistados possuía ferramenta ou base estruturada para organizar e disponibilizar esses precedentes, interna ou externamente, embora todos reconhecessem sua importância para qualificar e conferir maior consistência à atuação sancionadora. Nem mesmo o Ibama conta com uma solução estruturada, embora haja algum compartilhamento interno de teses jurídicas e iniciativas pontuais em alguns estados.

Essas lacunas não são exclusivas dos órgãos consultados pela pesquisa. Outros levantamentos também identificaram dificuldades na abertura e na qualidade de informações relacionadas à fiscalização e à responsabilização ambiental.

O Índice de Democracia Ambiental (IDA), iniciativa da Transparência Internacional – Brasil e do Instituto Centro de Vida (ICV), que avalia normas, políticas e práticas de acesso à participação, à justiça e à informação ambiental, bem como de proteção de defensores e defensoras ambientais na Amazônia Legal, avaliou, em 2026 e 2025, a disponibilidade, o detalhamento, a atualização e o formato de informações sobre a atividade sancionadora nos nove estados da Amazônia Legal e na União. Os resultados[68] relevam que autos de infração e termos de embargo estão entre as categorias com maior disponibilidade entre os estados avaliados, mas nem sempre atendem integralmente aos critérios de qualidade analisados. As maiores dificuldades estão na disponibilidade de informações sobre multas arrecadadas e julgamentos de autos de infração.

Outra pesquisa da Transparência Internacional – Brasil, do Instituto Centro de Vida (ICV) e da Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos (Abraji), a publicação *Dados Abertos e Combate a Crimes Ambientais*[69], publicada em 2024, avaliou o grau de abertura de 41 bases de dados públicas (federais e estaduais) relacionadas a ilícitos ambientais, como desmatamento, exploração florestal e mineração ilegais, tráfico de fauna silvestre, uso ilegal de agrotóxicos, e grilagem de terras. Dentre as bases analisadas,

67 Foram entrevistados servidores do Ibama e do ICMBio, bem como de órgãos ambientais dos estados de Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás e Pará. O roteiro das entrevistas abordou questões, desafios e problemas recorrentes na fiscalização e na responsabilização administrativa ambiental.

68 Veja os resultados completos da dimensão de acesso à informação em: https://democraciaambiental.org.br/dimensao/acesso-a-informacao/. Acesso em: 20 ago. 2026.

69 Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/dados-abertos-e-crimes-ambientais/. Acesso em: 20 ago. 2026.

a pesquisa avaliou a abertura de dados sobre autos de infração e embargos ambientais do Ibama, do ICMBio e dos nove estados da Amazônia Legal, considerando os critérios: atualização, completude, acessibilidade e licenças livres. Os resultados dessas duas categorias de bases revelam disparidades relevantes: no nível federal, as quatro bases do Ibama e do ICMBio alcançaram grau médio de abertura de 80% (autos de infração: 65% e 88%, respectivamente; embargos: 85% e 81%). Entre os nove estados da Amazônia Legal avaliados, o Mato Grosso se destacou como o único a ultrapassar o patamar federal, com 85% de abertura para embargos e 74% para autos de infração. Os demais estados, contudo, ficaram bem atrás: mesmo o Pará, segundo colocado, não passou de 63% (embargos) e 58% (autos de infração), e a média das nove bases estaduais foi de apenas 33% (embargos) e 34% (autos de infração), com Acre, Maranhão e Roraima zerando em todos os critérios nas duas bases analisadas.

Em conjunto, esses resultados mostram que o problema não está apenas na existência de informações, mas também na qualidade, na organização, na atualização e na acessibilidade que as acompanham. Essas limitações dificultam a produção de evidências sobre o funcionamento do sistema, o cruzamento de informações, a identificação de padrões, inconsistências e gargalos ao longo da responsabilização ambiental, e a capacidade de controle e acompanhamento da atividade sancionatória.

Fortalecer a produção, a organização e a transparência das informações sobre a atividade sancionatória, portanto, também é uma medida de integridade pública, pois permite avaliar a eficiência e a efetividade da responsabilização ambiental e, ao mesmo tempo, prevenir e detectar riscos de corrupção e outras condutas indevidas.

RISCO DE CORRUPÇÃO E FRAUDE

Quando informações sobre autuações, decisões, sanções e seus resultados não estão disponíveis ou não podem ser adequadamente monitoradas, diminuem as possibilidades de controle institucional e social sobre essas decisões. Isso pode ampliar a exposição a riscos de influência indevida, conflitos de interesses, omissões e outras irregularidades, como a não autuação de infrações, fraude em documentos, e a tomada de decisões indevidas na apuração e no julgamento dos autos.

O controle institucional, exercido por Controladorias e Tribunais de Contas, contribui para identificar falhas, apurar irregularidades, avaliar resultados e recomendar ou determinar medidas corretivas. Esse acompanhamento integra o próprio sistema de controle da Administração Pública. A Constituição Federal submete a atuação administrativa aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 37) e estabelece sistemas de controle interno destinados, entre outros objetivos, a avaliar tanto a execução de programas governamentais quanto a eficácia e a eficiência da própria gestão (art. 74). O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (arts. 70 e 71).

Parte importante dos dados e diagnósticos apresentados neste *policy paper* resulta justamente de auditorias e avaliações realizadas

pela CGU[70] e pelo TCU[71] sobre a atuação do Ibama. Essas iniciativas demonstram a importância do controle institucional para identificar problemas que não se revelam necessariamente na análise de casos individuais, mas que podem comprometer o funcionamento de todo o sistema de fiscalização e responsabilização ambiental. A transparência ativa, a participação e o controle social complementam esses mecanismos ao ampliar a possibilidade de acompanhamento e cobrança sobre a atuação dos órgãos ambientais.

No âmbito dos órgãos ambientais, os mecanismos de controle podem ser complementados por instrumentos específicos de integridade pública. No Ibama, essa função é desempenhada, entre outras iniciativas, pelo Programa de Integridade Pública, instituído e atualizado pela Portaria nº 9, de 16 de janeiro de 2025. O programa estabelece medidas voltadas à promoção de valores e padrões éticos, à prevenção e ao enfrentamento de riscos de integridade, e ao fortalecimento de uma cultura institucional orientada por legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Sua existência reforça que a integridade não se limita à apuração posterior de irregularidades, mas que deve estar incorporada à gestão e aos processos de tomada de decisão do órgão.

Um outro desafio que agrava a transparência de informações é a falta de integração entre os órgãos ambientais. O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), previsto desde 1981 na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, nunca foi efetivamente estruturado. Na prática, os sistemas federais, estaduais e municipais não são, em regra, integrados, dificultando o compartilhamento de informações sobre embargos, apreensões e outras medidas aplicadas a uma mesma situação. A diversidade de sistemas, categorias, procedimentos e critérios utilizados pelos diferentes entes reduz a interoperabilidade entre sistemas e o potencial de cruzamento de informações para fins de fiscalização, controle institucional e controle social.

De modo geral, as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais ainda são limitadas e pouco acessíveis. Em muitos casos, os dados dependem de consultas individualizadas, feitas por parâmetros como nome ou CNPJ do autuado, dificultando sua compreensão, sua análise e sua utilização pela sociedade.

Há, contudo, iniciativas que demonstram ser possível disponibilizar essas informações de forma mais acessível e estruturada, como as de portais de transparência ambiental e dados abertos.

70 BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação do processo sancionador ambiental: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama*. Brasília: CGU, 2019; BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1845774: 1º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2025; BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1931043: 2º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, fev. 2026; BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1945130: Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2026.

71 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional: TC 038.685/2021-3*. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 2022; BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1973/2022 – Plenário. Auditoria Operacional. Processo TC 038.685/2021-3*. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 24 ago. 2022; BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.625/2025 – TCU – Plenário. Processo TC 027.654/2022-2*. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 23 jul. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2717128. Pesquisa de jurisprudência do TCU – Acórdão 1.625/2025. Acesso em: 18 set. 2026.

BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

Transparência e integração de dados ambientais

O Ibama mantém portal de consulta e dados abertos[72] sobre autos de infração, embargos, apreensões e outras medidas de fiscalização, com possibilidade de consulta e download dos dados em formatos adequados para uso e cruzamento, além de informações geográficas sobre áreas embargadas. A experiência mostra que a transparência pode ir além de consultas individualizadas, permitindo que os dados sejam acessados, analisados e cruzados pela sociedade.

A Resolução CONAMA nº 510/2025 oferece, por sua vez, um exemplo de padronização por meio de norma nacional. Embora trate especificamente das Autorizações de Supressão de Vegetação (ASVs), a resolução estabelece requisitos de transparência ativa, prevê a disponibilização de dados em formatos abertos e georreferenciados, e determina a integração dos sistemas estaduais ao Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), incluindo mecanismos para intercâmbio de informações e correção de falhas de sincronização. Esse modelo pode servir de referência para a definição de padrões nacionais aplicáveis também às informações sobre fiscalização e responsabilização administrativa ambiental.

A ausência de padrões e sistemas integrados não é apenas um problema de gestão da informação. Ela limita a atuação coordenada dos órgãos ambientais, dificulta o acompanhamento dos resultados da responsabilização e reduz o potencial dissuasório das sanções. Também dificulta a identificação de padrões de decisão e de eventuais tratamentos distintos para situações semelhantes.

RISCO DE CORRUPÇÃO E FRAUDE

A isonomia e a impessoalidade exigem que situações semelhantes sejam tratadas de maneira consistente e coerente. Quando não há parâmetros, precedentes nem informações acessíveis sobre as decisões administrativas, aumenta o espaço para decisões inconsistentes, tratamento desigual e escolhas discricionárias, além de favorecimentos ou prejuízos indevidos. Isso pode dificultar a identificação de padrões de decisão e o controle sobre eventuais desvios.

A disponibilização de precedentes, aliada a mecanismos de integridade, transparência e controle, contribui para reduzir a margem para decisões arbitrárias, fortalecer a impessoalidade e facilitar a detecção de possíveis favorecimentos, conflitos de interesses e outras irregularidades.

A opacidade da atividade decisória, vale registrar, não é apenas uma falha de gestão: é, também, um sinal de alerta de integridade pública, na medida em que a ausência de publicidade sobre autuações, precedentes e resultados abre espaço para tratamento discricionário, privilegiado ou anti-isonômico de particulares em situação equivalente — risco que só se mitiga com transparência ativa e mecanismos de controle e ouvidoria efetivamente estruturados.

72 Portal de dados abertos disponível em: https://dadosabertos.ibama.gov.br/. Acesso em: 17 set. 2026.

RECOMENDAÇÕES PARA FORTALECER O SISTEMA

Os desafios identificados no capítulo anterior não podem ser superados pela atuação isolada de uma única instituição. Sua solução exige responsabilidades compartilhadas e medidas coordenadas entre diferentes atores. Por isso, as recomendações estão organizadas por ator responsável, priorizando medidas factíveis e com potencial de implementação no curto e no médio prazo.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, IBAMA E ICMBIO

- **Estruturar e implementar o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima)**. O sistema deve assegurar o compartilhamento e a integração de informações ambientais entre os órgãos integrantes do Sisnama, inclusive dados relativos a fiscalização, embargos, apreensões e sanções.
- **Criar uma base integrada e pública de precedentes administrativos ambientais**, de forma cooperativa, que reúna decisões administrativas e permita sua consulta por parâmetros como número do processo, período, autoridade julgadora, palavras-chave e resultado da decisão, facilitando o controle, a transparência e a uniformização da atuação administrativa.
- **Uso de súmulas administrativas nos julgamentos sobre temas pacificados no Ibama e no ICMBio**, em que uma decisão paradigmática possa ser estendida aos demais processos que se encontrem na mesma situação.
- **Desenvolver um programa integrado de capacitação**, abrangendo um portal cooperativo de material pedagógico a ser acessado por qualquer interessado.

ÓRGÃOS AMBIENTAIS ESTADUAIS

- **Editar regulamentação própria sobre responsabilização administrativa ambiental**, incluindo cálculo de multas, medidas cautelares e apreensão, ou prever expressamente a aplicação, no âmbito do seu respectivo território, do Decreto Federal nº 6.514/2008, abstendo-se de aplicar o mesmo sem amparo normativo direto.
- **Editar regulamentação própria acerca de medidas cautelares administrativas ambientais**, nos casos de estados que não dispõem de regulamentação específica sobre o tema.
- **Especializar e descentralizar o julgamento de recursos nos Conselhos de Meio Ambiente**. Onde os Conselhos

exercerem competência recursal, avaliar a criação de câmaras especializadas, com apoio técnico e jurídico adequados, para conferir maior agilidade, previsibilidade e consistência ao julgamento.

- **Estabelecer, por meio de instrumento normativo adequado, critérios objetivos para a dosimetria das multas ambientais,** reduzindo a discricionariedade e favorecendo a isonomia e a impessoalidade da decisão.

ÓRGÃOS AMBIENTAIS FEDERAIS E ESTADUAIS

APRIMORAR A CAPACIDADE E A ESTRATÉGIA DA FISCALIZAÇÃO

- **Reforçar o quadro de servidores dedicados às ações de fiscalização,** assegurando remuneração e condições de trabalho adequadas, além de número de profissionais compatível com a extensão territorial e a complexidade dos ilícitos na área de atuação do órgão.

- **Ampliar o uso de tecnologias de detecção de ilícitos**, sem reduzir a fiscalização em campo. Expandir o sensoriamento remoto e outras tecnologias de monitoramento, integrando-as a bases fundiárias e estratégias de identificação de autoria para garantir que a detecção resulte em autuação e responsabilização efetivas.

- **Reforçar o uso de inteligência na fiscalização ambiental**. Criar e fortalecer unidades especializadas em pontos estratégicos de circulação de pessoas e mercadorias, como aeroportos, portos e terminais terrestres e aquaviários, e ampliar a cooperação entre órgãos ambientais e órgãos de persecução penal para identificar e desarticular redes de ilícitos ambientais.

- **Elaborar e/ou fortalecer o planejamento anual de fiscalização**. Definir previamente prioridades, áreas e atividades de maior risco, orientando a alocação de pessoal e recursos para ações com maior potencial de proteção ambiental, sem prejuízo da resposta a denúncias e situações emergenciais.

- **Integrar bases de dados para orientar a fiscalização**. Promover o cruzamento sistemático de dados de fiscalização, fundiários e outros para identificar padrões de irregularidade, priorizar alvos e direcionar recursos para situações de maior risco.

FORTALECER A GESTÃO PROCESSUAL, A ESTRUTURA E A CAPACIDADE TÉCNICA

- **Reforçar o quadro de servidores** dedicados à instrução e ao julgamento dos processos administrativos. Dimensionar e prover equipes em número compatível com o fluxo de novas autuações e o estoque de processos, evitando que a insuficiência de pessoal produza gargalos e prolongue a tramitação.

- **Estabelecer critérios objetivos para a designação de autoridades julgadoras**. Normatizar requisitos de formação e experiência profissional, regras de distribuição e substituição, e vedações relacionadas a conflitos de interesses, incorporando essas salvaguardas aos Programas de Integridade Pública dos órgãos ambientais.

- **Tornar a comunicação eletrônica a regra para os atos do processo administrativo sancionador**. Priorizar meios eletrônicos de comunicação, assegurando mecanismos de identificação do destinatário e comprovação do recebimento.

- **Nos entes que possuem mecanismos de solução consensual, prever e implementar** critérios objetivos, transparência, controle e prazos definidos, com

mecanismos para preservar o interesse público e prevenir conflitos de interesses e favorecimentos indevidos.

- **Capacitar e habilitar os agentes responsáveis pela instrução e julgamento dos processos administrativos ambientais,** estabelecendo como requisito para o exercício dessas funções o atendimento a capacitações.

GARANTIR A EFETIVA APLICAÇÃO E EXECUÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES E SANÇÕES

- **Assegurar capacidade adequada para a guarda e a destinação de animais apreendidos**, com a estruturação de unidades próprias e estabelecimento de parcerias com entidades habilitadas mediante vínculos jurídicos estáveis e mecanismos de acompanhamento das condições de guarda e bem-estar dos animais.

- **Assegurar que as multas sejam proporcionais à gravidade da infração e capazes de neutralizar os ganhos econômicos do ilícito**. A dosimetria deve considerar, entre outros fatores, a gravidade da conduta, sua extensão e o benefício econômico obtido ou esperado com a infração, de modo a evitar que a multa seja incorporada como simples custo da atividade ilícita.

- **Assegurar a efetividade das sanções aplicadas por ilícitos contra a fauna.** O modelo de cobrança deve evitar que multas de menor valor resultem, na prática, em ausência de responsabilização, considerando a possibilidade de estabelecer tratamento específico para as infrações contra a fauna diante de suas características e de seu impacto cumulativo sobre a biodiversidade.

- **Ampliar os mecanismos de responsabilização para além da cobrança judicial da multa,** permitindo, quando juridicamente cabível, a adoção de medidas que vinculem o acesso a benefícios, autorizações, créditos ou outras relações com o poder público e o setor privado à situação de conformidade ambiental dos empreendimentos e atividades, de forma proporcional e com critérios objetivos.

- **Utilizar a publicidade das sanções como instrumento complementar de dissuasão,** assegurando a divulgação acessível e atualizada das sanções definitivas, permitindo que agentes econômicos, instituições financeiras e consumidores considerem o histórico de conformidade ambiental nas suas relações.

- **Integrar a reparação do dano à resposta estatal ao ilícito ambiental.** O marco legal deve ser aprimorado para definir, de forma expressa e dentro dos limites da competência administrativa, mecanismos que permitam que a confirmação da infração e de sua autoria subsidie ou determine medidas de reparação ambiental, sem prejuízo da responsabilização nas esferas civil e penal.

AUMENTO DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E MONITORAMENTO DA ATIVIDADE SANCIONATÓRIA

- **Garantir a transparência ativa e qualificada dos dados ambientais,** publicando, de forma completa, tempestiva e em formato aberto, os dados necessários ao acompanhamento da gestão e da fiscalização ambiental, assegurando sua interoperabilidade e permitindo o cruzamento de informações entre diferentes bases e órgãos.

- **Criar sistemas estaduais e municipais de informações sobre meio ambiente**, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 140/2011. Tais sistemas devem prever responsabilidades e fluxos de governança e gestão de informações ambientais, incluindo sua produção, sistematização, integração e difusão.

- **Acompanhamento e monitoramento dos resultados das atividades de fiscalização,** produzindo e publicando, de forma padronizada e periódica, informações que permitam acompanhar a atuação fiscalizatória, a tramitação dos processos, a aplicação e a execução das sanções, e os resultados alcançados.
- **Utilizar indicadores para monitorar a eficiência e a efetividade da responsabilização ambiental.** O acompanhamento deve permitir identificar gargalos, avaliar resultados, comparar o desempenho ao longo do tempo e orientar ajustes nas estratégias de fiscalização e processamento dos autos de infração.
- **Criar e/ou implementar políticas e programas de fomento da integridade,** aprimorando continuamente mecanismos de prevenção, detecção, investigação e sanção de atos de corrupção, fraude, irregularidades, ilícitos e de outros desvios éticos e de conduta.
- **Implementar e fortalecer canais de ouvidoria** para receber e responder a reclamações, denúncias, sugestões e elogios, com fluxos específicos de processamento para denúncias de ilícitos ambientais e de atos de corrupção e desvios éticos e de conduta. A Ouvidoria deve contar com espaço virtual e físico para envio de manifestações e contar com a possibilidade de anonimato da pessoa denunciante e outros mecanismos de proteção.
- **Fortalecer o papel dos Conselhos de Meio Ambiente no controle social da responsabilização ambiental** para acompanhar os resultados da fiscalização e do processo sancionador, requisitar informações aos órgãos ambientais, promover sua divulgação, e utilizar esses dados para o exercício de suas atribuições de controle e participação social.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

- **Mapear e divulgar dados sobre o volume e o tempo** de tramitação de execuções fiscais ambientais**.**
- **Criar mecanismos processuais de aceleração das execuções fiscais ambientais de menor valor**, dado que o custo médio de uma execução fiscal comum frequentemente supera o próprio valor da multa aplicada em ilícitos contra a fauna.

TRIBUNAIS DE CONTAS E CONTROLADORIAS

- **Realizar auditorias periódicas sobre a efetividade da atividade sancionadora dos órgãos ambientais**, divulgando seus resultados e informações atualizadas sobre a implementação das recomendações e o cumprimento das determinações;
- **Monitorar, de forma recorrente, indicadores de efetividade da atividade sancionadora dos órgãos ambientais,** como taxa de confirmação de autuações, taxa de arrecadação de multas e tempo médio de tramitação, como parte de sua rotina regular de fiscalização de políticas públicas ambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Relatório de Gestão 2023*. Brasília: AGU, 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação do processo sancionador ambiental*: *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama*. Brasília: CGU, 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas – volume II*. Brasília: CGU, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/materiaisdeorientacao/manuais/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas-vol-ii-2024.pdf. Acesso em: 24 set. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1845774: 1º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1931043: 2º Relatório de Monitoramento do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, fev. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação nº 1945130: Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Ibama*. Brasília: CGU, ago. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2025*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: Justiça em Números 2025. Acesso em: 24 set. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Biodiversidade*. Brasília: MMA, 2025. Ministério do Meio Ambiente – Biodiversidade Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional*: TC 038.685/2021-3. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1973/2022 – Plenário. Auditoria Operacional. Processo TC 038.685/2021-3*. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 24 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.348/2025 – Plenário*. Processo TC 020.184/2022-0. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 18 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.625/2025 – TCU – Plenário*. *Processo TC 027.654/2022-2.* Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 23 jul. 2025. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência do TCU – Acórdão 1.625/2025. Acesso em: 18 set. 2026.

BANCO MUNDIAL. Equilíbrio delicado para a Amazônia Legal Brasileira: um memorando econômico. Washington, DC: Banco Mundial. 2023. Disponível em: Banco Mundial – Equilíbrio Delicado para a Amazônia Legal Brasileira. Acesso em: 18 set. 2026.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BOURSCHEIT, Aldem. *Aves são a grande maioria dos animais recebidos pelos Cetas*. *((o))eco*, 21 ago. 2025. Disponível em: https://oeco.org.br/salada-verde/aves-sao-a-grande-maioria-dos-animais-recebidos-pelos-cetas/. Acesso em: 18 set. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Flávio Garcia. Medidas cautelares administrativas. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*: tomo direito administrativo e constitucional. Coordenação de tomo: Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal*: parte geral. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CHARITY, Sandra; FERREIRA, Juliana Machado. *Wildlife Trafficking in Brazil*. Cambridge: TRAFFIC International, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Diagnóstico da gestão ambiental municipal*. [S. l.]: CNM, 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_MAMB_Diagnostico_Gestao_Ambiental_Municipal.pdf. Acesso em: 20 ago. 2026.

COSTA, Jorge Heleno; MUZZI FILHO, Carlos Victor. A função de controlar dos Tribunais de Contas e o caráter pedagógico da sanção pecuniária. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, 2017.

FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Centros de Triagem de Animais Silvestres (Cetas)*. Brasília: Ibama, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/o-que-sao-os-cetas. Acesso em: 18 set. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Relatório de gestão 2023*. Brasília: Ibama, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/20240328_Relatorio_de_Gesta_2023.pdf. Acesso em: 26 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Relatório de Gestão 2024*. Brasília: Ibama, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/20250331_Relatorio_22896464_RG_2024_2025.pdf. Acesso em: 18 set. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório de pesquisa do custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal*. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/80/1/Custo%20Unit%c3%a1rio%20do%20Processo%20de%20Execu%c3%a7%c3%a3o%20Fiscal%20na%20Justi%c3%a7a%20Federal%20-%20Relat%c3%b3rio%20de%20Pesquisa%20-%20Ipea.pdf. Acesso em: 20 ago. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Biodiversidade. *Unidades de Conservação no Brasil*. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://uc.socioambiental.org/pt-br/biodiversidade.

MACRORY, Richard. *Regulatory justice*: making sanctions effective. [S. l.]: Better Regulation Executive, 2006.

MAPBIOMAS. *Relatório Anual do Desmatamento no Brasil – RAD2025. São Paulo: MapBiomas, 2026. Disponível em:* https://alerta.mapbiomas.org/relatorio/. Acesso em: 18 set. 2026.

MARIANO, J.; COELHO-JUNIOR, M. G.; DOMINGUEZ, M.; AINBINDER, O.; CHAVES, R.; OLIVEIRA, V.; CARVALHO, D. M.; MORGADO, R. *Dados Abertos e Combate a Crimes Ambientais. Transparência Internacional – Brasil, 2024. Disponível em:* https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/dados-abertos-e-crimes-ambientais/. Acesso em: 20 ago. 2026.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador*: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

NIEBUHR, Pedro. *Processo administrativo ambiental*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. *Environmental rule of law*: first global report. Nairóbi: UNEP, 2019.

RAJÃO, Raoni; SCHMITT, Jair; NUNES, F.; SOARES-FILHO, Britaldo Silveira. *Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal*. Belo Horizonte: Centro de Sensoriamento Remoto/UFMG, [20--]. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/dicotomia-da-impunidade-do-desmatamento-ilegal. Acesso em: 20 ago. 2026.

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

STASSART, Joachim S.; CARDOSO JR., Dário; MORGADO, Renato. *A lavanderia de fauna silvestre: como riscos de fraude, corrupção e lavagem viabilizam o tráfico de vida silvestre*. [S. l.]: Transparência Internacional – Brasil, 2024. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/a-lavanderia-de-fauna-silvestre/. Acesso em: 20 ago. 2026.

SUNFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; INSTITUTO CENTRO DE VIDA. *Índice de Democracia Ambiental (IDA) 2026*. [S. l.]: Transparência Internacional – Brasil; Instituto Centro de Vida, 2026. Disponível em: https://democraciaambiental.org.br/. Acesso em: 20 ago. 2026.

TSAI, David, *et al*. *Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil*: 1970-2024. [S. l.]: Observatório do Clima, 2025. (SEEG, 13). Disponível em: https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2026/03/SEEG13-relatorio-analitico-BR.pdf. Acesso em: 20 ago. 2026.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

VORONOFF, Alice. *Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

WORLD WILDLIFE FUND – BRASIL. *Mais de 50 mil animais silvestres, por ano, são encaminhados aos Cetas do Ibama para tratamento e reabilitação.* WWF-Brasil, 17 jun. 2025. Disponível em: https://www.wwf.org.br/nossosconteudos/notas_e_releases/saladeimprensa/?91900%2FMais-de-50-mil-animais-silvestres-por-ano-sao-encaminhados-aos-Cetas-do-Ibama-para-tratamento-e-reabilitacao=. Acesso em: 18 set. 2026.

LEGISLAÇÃO CITADA

BRASIL. Advocacia-Geral da União. PORTARIA Nº 469, DE 24 DE SETEMBRO DE 2019. Brasília, 2019. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=25/09/2019&totalArquivos=86.Acesso em: 24 set. 2026.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Manual de Crédito Rural – MCR. Capítulo 2 – Condições Básicas, Seção 9 – Impedimentos Sociais, Ambientais e Climáticos, item 10. Atualização MCR nº 752, de 19 de janeiro de 2026. Brasília: Banco Central do Brasil, 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa SFC nº 3, de 9 de junho de 2017. Dispõe sobre auditoria interna governamental. Diário Oficial da União: Brasília, 12 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Diário Oficial da União: Brasília, 23 jul. 2008.

BRASIL. Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015. Regulamenta dispositivos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Diário Oficial da União: Brasília, 23 abr. 2015.

BRASIL. Decreto nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023. Diário Oficial da União: Brasília, 2 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei de Crimes Ambientais). Diário Oficial da União: Brasília, 13 fev. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: Brasília, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Diário Oficial da União: Brasília, 24 nov. 1999.

BRASIL. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin). Diário Oficial da União: Brasília, 22 jul. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Diário Oficial da União: Brasília, 17 abr. 2003.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal (Lei de Acesso à Informação). Diário Oficial da União: Brasília, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Diário Oficial da União: Brasília, 1 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (Lei Anticorrupção). Diário Oficial da União: Brasília, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: Brasília, 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Diário Oficial da União: Brasília, 13 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Diário Oficial da União: Brasília, 9 dez. 2011.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001. Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 24 ago. 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012.* Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais. Brasília, DF, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 10, de 2012. Estabelece a metodologia de cálculo das multas administrativas ambientais.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 13, de 23 de agosto de 2021. Disciplina a operação dos Centros de Triagem de Animais Silvestres (Cetas) no âmbito federal. Diário Oficial da União: Brasília, 24 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 19, de 2014. Disciplina as diretrizes e procedimentos para apreensão e destinação de bens, animais, produtos, subprodutos e instrumentos utilizados na prática de infração administrativa ambiental.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 19, de 2 de junho de 2023. Dispõe sobre o processo administrativo de apuração de infrações ambientais e os critérios para aplicação das penalidades no âmbito do Ibama. Diário Oficial da União: Brasília, 5 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Portaria nº 24, de 2016. Aprova o Regimento Interno de Fiscalização do Ibama.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Portaria nº 09, de 16 de janeiro de 2025. Institui e atualiza o Programa de Integridade Pública do Ibama. Diário Oficial da União: Brasília, 17 jan. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa nº 03, de 2023. Disciplina, no âmbito do ICMBio, procedimentos correlatos à apreensão e destinação de bens, animais e produtos.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa nº 09, de 23 de agosto de 2023. Dispõe sobre o processo administrativo de apuração de infrações ambientais no âmbito do ICMBio. Diário Oficial da União: Brasília, 24 ago. 2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Portaria nº 44, de 2 de julho de 2008. Aprova o Regimento Interno de Fiscalização do ICMBio. Diário Oficial da União: Brasília, 3 jul. 2008.

PARÁ. Lei nº 9.575, de 2022. Dispõe sobre a comunicação eletrônica de atos processuais no âmbito do processo administrativo ambiental estadual. Diário Oficial do Estado: Belém, 2022.

JURISPRUDÊNCIA CITADA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.268. Relator(a) p/ Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 5 de fevereiro de 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.665.220/DF. Relator: Ministro Gurgel de Faria, julgado em 23 de setembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.757/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 13 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Incidente de Assunção de Competência (Tema/IAC 13). Relator: Ministro Og Fernandes, julgado em 11 de maio de 2022, publicado em 24 de maio de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.857.098/MS. Relator: Ministro Og Fernandes, Primeira Turma, julgado em 11 de maio de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.757/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.200/RR. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 22 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.204/RR. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 22 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 2.007.757/RS. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, julgado em 17 de abril de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.355.208 / SC (Tema 1184 da Repercussão Geral). Extinção de execução fiscal de baixo valor. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 54. Relator: Ministro André Mendonça, decisão de 14 de março de 2024 e de 27 de janeiro de 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil