

# Efetividade da proteção do meio ambiente: propostas para o fortalecimento em recursos humanos dos órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Mauricio Guetta<sup>1</sup>

## Sumário executivo

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) foi criado pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Após isso, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu deveres fundamentais atribuídos ao Poder Público em matéria ambiental, tendo sido enfatizada a necessidade de conferir efetividade às ações estatais pela proteção do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, isto é, aplicar eficaz e eficientemente a legislação em vigor para resguardar os direitos das presentes e futuras gerações. Ao longo das últimas décadas, diversos fatores influenciaram, positiva ou negativamente, a efetividade das políticas ambientais. Um dos mais relevantes, pouco explorado acadêmica e politicamente, consiste na redução gradual da capacidade institucional dos órgãos executores do Sisnama. Encontra-se no texto a exposição de dados obtidos pela internet e por pedidos de acesso à informação, a partir dos quais apresenta-se o diagnóstico da situação institucional dos órgãos federais Ibama e ICMBio. Com base em soluções adotadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema, oferece-se uma proposta de solução para superar o quadro de enfraquecimento institucional dos referidos órgãos, considerando a sua essencialidade para garantir a legalidade ambiental.

Recomendações:

- À União, liderada pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima: restabelecer o funcionamento do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), com transparência ativa das informações ao público em geral;
- À União, liderada pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima, pelo Ibama, pelo ICMBio e pela Advocacia-Geral da União, em articulação com o Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760 e com o Observatório do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça: disponibilizar relatórios objetivos, com transparência ativa, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, sobre a situação pretérita e atual dos órgãos executores do Sistema

1. Consultor jurídico do Instituto Socioambiental – ISA. Professor convidado dos cursos de pós-graduação em Direito Ambiental da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (COGEAE), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ e do Instituto O Direito por um Planeta Verde – IDPV/CEI. Professor do MBA em Environmental, Social and Governance do IBMEC/DF. Mestre em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Foi Pesquisador em Direito Ambiental pela University of Cape Town – África do Sul e Pesquisador em Direito Ambiental pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne/Paris 2 Pantheon-Assas – França.

Nacional do Meio Ambiente, bem como integrar os dados relativos aos órgãos seccionais, incluindo informações contínuas sobre cargos ocupados e cargos vagos, bem como sobre o nível de demanda existente (por exemplo, números de processos de licenciamento ambiental, autos de infração e respectivos processos administrativos, ações de fiscalização, políticas públicas, órgãos colegiados, entre outras);

- À União, liderada pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima, pelo Ibama, pelo ICMBio, pela Advocacia-Geral da União, pelo Ministério da Gestão e Inovação, pelo Ministério do Planejamento e pelo Ministério da Fazenda, em articulação com o Supremo Tribunal Federal na Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760 e com o Observatório do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça: elaborar, disponibilizar e executar planos graduais e contínuos de fortalecimento institucional dos órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente;
- Aos Estados e ao Distrito Federal: disponibilizar relatórios objetivos, com transparência ativa, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, sobre a situação pretérita e atual dos órgãos seccionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, incluindo informações contínuas sobre cargos ocupados e cargos vagos, bem como sobre o nível de demanda existente (por exemplo, números de processos de licenciamento ambiental, autos de infração e respectivos processos administrativos, ações de fiscalização, políticas públicas, órgãos colegiados, entre outras);
- Ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): monitorar e debater a situação dos órgãos executores e seccionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, apresentar propostas e editar normas para o seu fortalecimento institucional.

**Palavras-chave**

Efetividade; Proteção Ambiental; Fortalecimento dos Órgãos Executores do Sisnama.

**“Impulsionado pela Declaração das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, o Brasil editou, em 1981, a Lei nº 6.938, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). De seu art. 2º, extrai-se uma série de princípios orientadores da ação estatal na proteção do meio ambiente...”**

**“Em 1988, editou-se a Constituição Federal, a primeira a prever um capítulo dedicado à temática ambiental. Seu art. 225 garante o direito fundamental, das presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.”**

## 1. Introdução

Impulsionado pela Declaração das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, o Brasil editou, em 1981, a Lei nº 6.938, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). De seu art. 2º, extrai-se uma série de princípios orientadores da ação estatal na proteção do meio ambiente, tais como: ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico (inciso I); racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar (inciso II); planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais (inciso III); controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (inciso V); e acompanhamento do estado da qualidade ambiental (inciso VII). Por sua vez, o art. 9º lista os instrumentos destinados a conferir efetividade à PNMA, como o licenciamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o zoneamento ecológico-econômico e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Entre outras disposições relevantes, a referida lei estabeleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), cuja estrutura inclui os órgãos executores da PNMA, responsáveis pela implementação da legislação ambiental no Brasil: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Os órgãos ambientais estaduais foram definidos como órgãos seccionais.

Em 1988, editou-se a Constituição Federal, a primeira a prever um capítulo dedicado à temática ambiental. Seu art. 225 garante o direito fundamental, das presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a proteção ambiental possui relação direta com a proteção de outros direitos fundamentais, como o direito à vida (STF, RE 835.558, 2017), à dignidade (STF, ADPF 760, 2024), à saúde humana (STF, ADPF 101, 2012), bem como à segurança alimentar e à água potável, à moradia, ao trabalho e ao direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (STF, ADPF 708, 2022).

Além disso, a Constituição Federal estabeleceu expressa e especial imposição pela efetividade da proteção ambiental, a ser alcançada a partir do cumprimento de deveres constitucionais pelo Poder Público e pela coletividade. Afinal, se “boa parte das leis ambientais brasileiras só logra ser cumprida de maneira compulsória” (Hartmann, 2019, p. 36), a expressa vinculação da efetividade desse direito depende da implementação desses deveres para o atendimento das finalidades da Carta Constitucional. Por essa razão, tal direito fundamental se insere no rol de direitos de solidariedade (STF, MC-ADI 3540, 2006), ou de direitos-deveres, cuja concretização depende da adoção de medidas explicitadas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional.

Há diversos deveres previstos constitucionalmente sobre a atuação do Poder Público na proteção do bem ambiental. Segundo o art. 23, todos os entes federativos devem proteger as paisagens naturais notáveis (inciso III); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); e preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII). Da Constituição ainda sobressai o dever do Poder Público de se antecipar à ocorrência de danos ao meio ambiente, de forma a prevê-los e, assim, evitá-los, amparado nos princípios da prevenção e da precaução em matéria ambiental (STF, ADPF 101, 2012).

Por sua vez, além de impor os deveres genéricos de defender, preservar e não degradar o meio ambiente (Benjamin, 2009, p. 114), o art. 225 estabeleceu sete incumbências dirigidas

ao Poder Público (§ 1º), destinadas a “assegurar a efetividade desse direito”, a saber: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético; definir áreas protegidas e vedar qualquer utilização que comprometa sua integridade; exigir licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; controlar as atividades que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; promover a educação ambiental; e proteger a fauna e a flora. Ainda, o § 3º do art. 225 prevê a obrigação do Poder Público de determinar a responsabilização por danos e ilícitos ambientais nos âmbitos penal, administrativo e civil.

**“...apesar da relevância e da amplitude das atribuições dos órgãos executores da PNMA, o Ibama e o ICMBio, o seu enfraquecimento institucional tem sido objeto de importante preocupação, notadamente a contínua redução da força de trabalho...”**

**“Ademais, não há informações organizadas, de fácil acesso e com transparência ativa sobre a situação desses órgãos federais e dos órgãos seccionais da PNMA, o que inviabiliza o controle social.”**

Após a edição da Constituição de 1988, o Congresso Nacional aprovou importantes leis destinadas a concretizar os aludidos deveres ambientais, tais como: Lei nº 7.735/1989 (criação do Ibama); Lei nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), Lei nº 9.795/1999 (Lei de Educação Ambiental); Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais); Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação); Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica); Lei nº 11.516/2007 (criação do ICMBio); Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); e Lei nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa). Também foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, que regula o art. 23 da Constituição e distribui a competência administrativa em matéria ambiental entre órgãos federais, estaduais, municipais e distrital, notadamente nas atribuições relativas ao licenciamento ambiental e à aplicação de sanções administrativas por infrações contra o meio ambiente.

Por igual, no âmbito do Poder Executivo Federal, foram criadas e implementadas políticas públicas, como o emblemático exemplo do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004, para garantir a articulação interinstitucional necessária ao combate ao desmatamento no bioma. Além disso, atualmente há 338 unidades de conservação federais e 534 terras indígenas homologadas ou reservadas (há, ainda, territórios pendentes de homologação), exigindo a ampliação dos esforços estatais pela sua proteção.

Nesse contexto, apesar da relevância e da amplitude das atribuições dos órgãos executores da PNMA, o Ibama e o ICMBio, o seu enfraquecimento institucional tem sido objeto de importante preocupação, notadamente a contínua redução da força de trabalho (recursos humanos), fator que coloca em risco o adimplemento dos deveres ambientais constitucionais estabelecidos ao Poder Público. Ademais, não há informações organizadas, de fácil acesso e com transparência ativa sobre a situação desses órgãos federais e dos órgãos seccionais da PNMA, o que inviabiliza o controle social.

## 2. Análise dos dados sobre o problema

A análise sobre a insuficiência de recursos humanos no Ibama e no ICMBio foi realizada com base nas respostas a pedidos de acesso à informação (realizados com fundamento na Lei nº 12.527/2011) e nos resultados de pesquisas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Controladoria-Geral da União (CGU) e aos relatórios de gestão disponíveis no sítio eletrônico desses órgãos.

Conforme informado pelo Ibama em resposta a pedido de acesso à informação, a autarquia dispõe, em agosto de 2024, de 2.943 cargos ocupados e outros 2.297 cargos vagos. Assim, há cerca de 43% de cargos vagos. Ainda segundo o órgão, em 2014 havia 4.107 cargos ocupados e 900 cargos vagos, o que denota piora significativa do problema nos últimos 10 anos. Em 2014, o Relatório de Gestão da entidade federal já registrava que “o Ibama tem necessidade a curto prazo de aumentar o quantitativo de servidores de nível superior na área fim (analista ambiental) e na área meio (analista administrativo)” (Ministério do Meio Ambiente e Ibama, 2015, p. 89). Em 2021, o relatório de auditoria do TCU lavrado no processo nº 038.045/2019-2

**“...a carência de recursos humanos pode prejudicar atividades de fiscalização de ilícitos ambientais, incluindo o combate ao desmatamento na Amazônia e o licenciamento ambiental...”**

concluiu, entre outros pontos, que a carência de recursos humanos pode prejudicar atividades como a fiscalização de ilícitos ambientais, incluindo o combate ao desmatamento na Amazônia e o licenciamento ambiental (TCU, 2021).

Sobre os prejuízos gerados pela escassez de recursos humanos no âmbito do licenciamento ambiental, o atual presidente do Ibama, Rodrigo Agostinho, assim afirmou em entrevista:

O maior problema que a gente tem no licenciamento ambiental é o desmonte dos próprios órgãos ambientais. Se você não tem estrutura, não tem como analisar com a celeridade que os empreendedores, tanto públicos quanto privados, querem. A maior parte dos órgãos ambientais do país está desmontada e, em muitas situações, a gente tem uma qualidade muito ruim dos projetos e de estudos ambientais (Tajra, 2023).

A situação ora analisada também foi constatada pela CGU, como se infere das passagens de relatório produzido em 2017:

Avalia-se que a dificuldade atual do IBAMA de manter os resultados positivos já alcançados no combate ao desmatamento se relacionam, entre outros fatores, com a redução de orçamento e pessoal enfrentada pelo órgão, o que pode, como consequência, comprometer o atingimento da meta estipulada pelo Governo Federal junto à Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. (...)

Diante desse quadro, conclui-se que existe um elevado risco de haver uma substancial redução no já escasso quantitativo de agentes ambientais, comprometendo os trabalhos de fiscalização. (...)

Quanto à estrutura disponível, verificou-se o escasso quantitativo de fiscais ambientais, agravado pelo fato de que há uma redução maior em potencial (...). Assim, avalia-se que caso não sejam adotadas medidas em curto espaço de tempo para recomposição do quantitativo de agentes ambientais federais, a situação que já é crítica, tende a se agravar. O atual quantitativo de fiscais é insuficiente para desempenhar, de forma adequada, as ações de fiscalização no amplo território nacional (CGU, 2017, p. 12, 62 e 63).

Já o ICMBio, em resposta a pedidos de acesso à informação, afirmou que, em 2024, há 1.572 cargos ocupados e 1.163 cargos vagos. Há, portanto, por volta de 42% de cargos vagos. Em 2014, o cenário no referido órgão era de 1.920 cargos ocupados e 990 cargos vagos, igualmente denotando piora na situação dos recursos humanos do ICMBio nos últimos 10 anos. Em relatório de auditoria anual de contas produzido pela CGU em 2014, “desde sua criação, em meados 2007, o ICMBio apresenta déficit na área de recursos humanos” (CGU, 2014, p. 16).

Ao longo dos últimos anos, o TCU tem reafirmado o problema em questão. Confira a seguir trechos de julgados realizados nos anos 2013, 2015 e 2017 do referido Tribunal:

As condições disponibilizadas pelo Governo Federal não estão compatíveis com as necessidades das unidades de conservação. (...)

Em razão da escassez de recursos humanos, há atividades essenciais à gestão das UCs do bioma Amazônia que deixaram de ser realizadas ou foram realizadas de forma insatisfatória, com destaque para fiscalização, articulação local e gestão de conflitos, educação e sensibilização ambiental e monitoramento da biodiversidade. (...)

A proporção de km<sup>2</sup> de área de UC para cada servidor do ICMBio é muito superior à relação observada no principal órgão responsável pela gestão de UC em outros países (TCU, 2013, p. 43, 48 e 52).

Em 67% (210) das APs [Áreas Protegidas] brasileiras geridas pelo ICMBio, a quantidade de pessoal disponível não é suficiente para atender às demandas da área (critério suficiência). E mais, em 80% (251) dessas áreas, a quantidade de pessoal teve um impacto negativo ao não permitir a realização das atividades essenciais à gestão das APs de forma satisfatória (critério impacto) (TCU, 2015, p. 31).

Os problemas identificados são, em grande parte, decorrentes da não disponibilização, pelo governo federal e pelos governos estaduais, das condições necessárias para a im-

plementação e a boa gestão das unidades de conservação no bioma Amazônia (TCU, 2017, p. 33).

**“Some-se a esse cenário o fato de que não há informações disponíveis, organizadas e com transparência ativa sobre a situação dos órgãos seccionais da PNMA.”**

Some-se a esse cenário o fato de que não há informações disponíveis, organizadas e com transparência ativa sobre a situação dos órgãos seccionais da PNMA.

Registre-se que o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima) encontra-se fora do ar quando da conclusão do presente texto. Implementado pela Lei nº 6.938/1981, o Sinima tem por função concretizar a finalidade da PNMA relativa “à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (art. 4º, V, da Lei nº 6.938/1981). Portanto, sua existência está atrelada à transparência das informações em matéria ambiental, considerando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a toda a coletividade, a qual detém o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da Constituição Federal).

### 3. O enfraquecimento dos órgãos ambientais segundo a interpretação do STF

**“A gravidade da situação narrada acima fez com que o tema do enfraquecimento dos órgãos executores do Sisnama fosse levado à apreciação do STF.”**

A gravidade da situação narrada acima fez com que o tema do enfraquecimento dos órgãos executores do Sisnama fosse levado à apreciação do STF. Ao realizar o julgamento conjunto das Ações por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 743, 746 e 857, que versaram sobre a insuficiência das ações do Poder Público para combater os incêndios florestais e o desmatamento ilegal nos biomas Amazônia e Pantanal, a Corte determinou uma série de medidas estruturantes a serem adotadas pela União e pelos estados federados. Entre elas, destaca-se o comando para que, no prazo de 90 dias, “o Governo federal apresente plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO” (STF, 2024b, p. 5).

Já no julgamento da ADPF nº 760, que tratou da implementação efetiva do PPCDAm e dos efeitos do desmatamento na Amazônia sobre as mudanças climáticas, o STF determinou a adoção de outras medidas estruturantes pela União. Segundo se extrai da parte dispositiva do acórdão proferido no caso:

Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstrem o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados (STF, 2024a, p. 158).

Como se nota do referido comando decisório, a Corte Suprema: (i) reconheceu a insuficiência estrutural dos órgãos envolvidos na implementação do PPCDAm; (ii) determinou a apresentação de um plano de fortalecimento institucional dessas entidades públicas, que deve incluir, entre outros aspectos, a melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal; (iii)

**“...no referido caso, a fundamentação do voto da ministra Cármen Lúcia tratou a proteção da Amazônia, patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da Constituição Federal), como questão de soberania nacional e de interesse global, tendo em vista que a mudança do clima deve ser enfrentada mediante cooperação internacional...”**

estabeleceu que tal proposta de fortalecimento deve levar em consideração a necessidade de garantir o cumprimento efetivo e eficiente das atribuições legais; e (iv) impôs que o tema seja objeto de ampla transparência e participação social.

Interessante notar que, no referido caso, a fundamentação do voto da ministra Cármen Lúcia tratou a proteção da Amazônia, patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da Constituição Federal), como questão de soberania nacional e de interesse global, tendo em vista que a mudança do clima deve ser enfrentada mediante cooperação internacional, *in verbis*:

Maiores reserva de diversidade biológica do mundo, maior bioma brasileiro em extensão, ocupando, como acima anotado, quase metade do território nacional, sobre ela exerce sua soberania o povo brasileiro. (...)

A grande questão posta é a responsabilidade planetária que a Floresta empresta ao cuidado da condição climática do Planeta, pois se a sua localização submete-a, indiscutivelmente, à soberania nacional, a emissão de carbono ingressa na atmosfera, insujeita à soberania de quem quer que seja. Ressai de seu cuidado soberano brasileiro correspondente dever com toda a humanidade pelo impacto de que sua preservação representa na sobrevivência de todos os seres do Planeta (STF, 2024a, p. 69).

Por sua vez, o ministro André Mendonça, no voto condutor do acórdão, determinou que o monitoramento sobre o cumprimento das determinações exaradas pelo STF fosse realizado perante o Conselho Nacional de Justiça, devendo ser adotadas “todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais (...)” (STF, 2024b, p. 148).

O tema da transparência em matéria ambiental foi enfatizado na seguinte determinação contida no acórdão em questão:

Para garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais à dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos à saúde, à vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino a União e as entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade (STF, 2024a, p. 158-159).

**“O problema do enfraquecimento institucional de órgãos ambientais também foi objeto de debate pelo Congresso Nacional.”**

O problema do enfraquecimento institucional de órgãos ambientais também foi objeto de debate pelo Congresso Nacional. No Projeto de Lei (PL) nº 2.159/2021 (na Câmara dos Deputados, PL nº 3.729/2004), o art. 55 busca conferir transparência e controle social ao tema, além de viabilizar o diálogo permanente entre as autoridades licenciadoras e os respectivos chefes do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Confirma a proposta atualmente em tramitação no Senado Federal:

Art. 55. No prazo de 90 (noventa) dias, contado da publicação desta Lei, as autoridades licenciadoras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as autoridades envolvidas devem apresentar aos respectivos chefes do Poder Executivo relatório sobre as condições de recursos humanos, financeiros e institucionais necessárias para o cumprimento desta Lei.

§ 1º O relatório previsto no caput deste artigo deve ser disponibilizado no subsistema previsto no art. 31 desta Lei.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias, contado do recebimento do relatório previsto no caput deste artigo, os chefes do Poder Executivo devem responder, motivadamente, às autoridades licenciadoras e às autoridades envolvidas sobre o atendimento ou não das condições apresentadas.

Anote-se que, em matéria ambiental, os direitos à informação e à participação (além do acesso à justiça) constituem “direitos procedimentais ambientais” resguardados constitucionalmente, conforme deliberação do STF na ADPF nº 623:

Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição exigiu a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o fez tomando em conta duas razões normativas. A primeira consiste na dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente. A segunda relaciona-se com o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental (STF, 2023, p. 3-4).

Qualificado pela Lei nº 6.938/1981 como órgão consultivo e deliberativo do Sisnama (art. 6º, II), dotado de ampla participação de setores públicos e privados interessados, o Conama poderia contribuir para a superação do problema objeto do presente texto, ao monitorar e debater a situação dos órgãos executores e seccionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, apresentando propostas para o seu fortalecimento institucional.

Salienta-se que o Conama, na qualidade de órgão máximo do Sisnama, com as funções consultiva e deliberativa, poderia exercer papel importante no monitoramento do problema e na eventual edição de normas para superá-lo, o que se justifica pelo fato de que o referido órgão colegiado emite normas de aplicação nacional, mandatórias aos órgãos do Sisnama em todos os entes federados.

---

## 4. Considerações finais

A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exige o adimplemento, pelo Poder Público, de deveres genéricos e específicos previstos na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional. No novo regime constitucional brasileiro, diversas leis e políticas públicas foram criadas e implementadas, ampliando sobremaneira as atribuições dos órgãos públicos competentes na administração e na proteção do meio ambiente.

Apesar da crescente relevância de sua atuação, dados oficiais demonstram que, nas últimas décadas, tem ocorrido contínuo enfraquecimento dos órgãos executores da PNMA, especialmente quanto à redução de recursos humanos. Tal cenário coloca em risco a proteção ambiental no país, ante a insuficiência das estruturas estatais para a aplicação dos deveres ambientais constitucionais determinados ao Poder Público. Ademais, a ausência de transparência ativa sobre a situação desses órgãos federais e dos órgãos seccionais da PNMA inviabiliza o controle social e a fiscalização. O problema é de alta relevância para a sociedade, detentora do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, e tem sido objeto de investigação e deliberação por parte de órgãos oficiais, como o TCU e a CGU.

O STF apreciou o tema em ações judiciais sobre a insuficiência das ações estatais para a execução efetiva de políticas públicas de Estado em matéria ambiental. Ao apreciá-las, a Corte determinou medidas destinadas a fortalecer os órgãos executores do Sisnama, as quais devem servir como orientação não apenas para órgãos federais, mas também para medidas que visem a reestruturação dos órgãos seccionais da PNMA. ■



## Referências

1. Benjamin, A. H. (2009) 'Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira' in Canotilho, J. J. G e Leite, J. R. M. (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3.ª ed. São Paulo: Saraiva.
2. Controladoria-Geral da União - CGU (2014) *Relatório de Auditoria Anual de Contas. Unidade Auditada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio*. Brasília.
3. Controladoria-Geral da União - CGU (2017) *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n.º 69 - Ações relativas à fiscalização ambiental sob responsabilidade do Ibama*. Brasília.
4. Hartmann, A (2009) 'Políticas públicas ambientais: Ministério Público' in: D'Isep, C. F. M., Nery Júnior, N. e Medauar, O. (Orgs.). *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
5. Ministério do Meio Ambiente e Ibama (2015) *Relatório de Gestão do Exercício de 2014*.
6. Supremo Tribunal Federal - STF (2006) Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3540. Relator: Min. Celso de Mello. DJe: 03.02.2006.
7. Supremo Tribunal Federal - STF (2012) Tribunal Pleno. ADPF nº 101. Voto do Min. Gilmar Mendes. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.
8. Supremo Tribunal Federal - STF (2017) Tribunal Pleno. RE nº 835.558. Relator: Min. Luiz Fux. DJe: 09.02.2017.
9. Supremo Tribunal Federal - STF (2022) Tribunal Pleno. ADPF nº 708. Relator: Min. Roberto Barroso. DJe: 28.09.2022.
10. Supremo Tribunal Federal - STF (2023) Tribunal Pleno. ADPF nº 623. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 18.07.2023.
11. Supremo Tribunal Federal - STF (2024) Tribunal Pleno. ADPF nº 760. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. André Mendonça. DJe: 25.06.2024.
12. Supremo Tribunal Federal - STF (2024) Tribunal Pleno. ADPFs nº 743, 746 e 857. Relator: Min. André Mendonça. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino. DJe: 11.06.2024.
13. Tajra, A. (2023) 'Entrevista com o Presidente do Ibama: O maior problema do licenciamento é o desmonte dos órgãos ambientais'. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-26/o-maior-problema-do-licenciamento-ambiental-e-o-desmonte-dos-orgaos-ambientais/> (Acesso: 04 Jul. 2024).
14. Tribunal de Contas da União - TCU (2013) Plenário. Relatório de Monitoramento n.º 034.496/2012-2. Acórdão n.º 3101/2013. Data da Sessão: 20.11.2013.
15. Tribunal de Contas da União - TCU (2015) Plenário. Relatório de Auditoria n.º 006.762/2014-0. Acórdão n.º 1206/2015. Data da Sessão: 20.05.2015.

16. Tribunal de Contas da União - TCU (2017) Plenário. Relatório de Levantamento n.º 031.699/2016-2. Acórdão n.º 2388/2017. Data da Sessão: 25.10.2017.

17. Tribunal de Contas da União - TCU (2021) Plenário. Processo n.º 038.045/2019-2. Acórdão n.º 1758/2021. Data da Sessão: 21.07.2021.