



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900
BRASÍLIA/DF

DESPACHO n. 00560/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00807.012380/2023-44

INTERESSADOS: ANAIM ALVES DA SILVA E OUTROS

ASSUNTOS: **Orientação Jurídica Normativa n. 27/2011/PFE/IBAMA**

1. O presente feito reporta-se ao ato de reconstituição da Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA, por meio do Despacho nº 14813566/2023-Gabin, do Gabinete da Presidência do IBAMA, bem como do Despacho n. 40/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e Parecer n. 3/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, os dois últimos atos editados pelo Gabinete desta Procuradoria (todos em anexo).

2. Nesse sentido, **acolho**, por seus próprios fundamentos, o **DESPACHO n. 674/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, do Coordenador-Geral de Matéria Ambiental, que acolheu, **com reforço**, as diligências propostas na **Cota n. 1420/2023/GES/CMS/CGMAM/PFE-IBAMA/PGF/AGU**, aprovada pelo **Despacho n. 2121/2023/SGES/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**.

3. Assim, solicito ao Serviço de Expedição e Arquivo desta Procuradoria (SEArq) tramitar os autos **a o gestor do site na Presidência do IBAMA**, para adoção das seguintes diligências na página das Orientações Jurídicas Normativas desta PFE^[1]:

- o **retirar** o título de **suspensão** da Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA, uma vez que esta retornou sua vigência, em decorrência das manifestações citadas no item 1 deste Despacho; e
- o **retirar** os inteiros teores do **Despacho nº 11996516/2022-Gabin** e da **Nota Jurídica nº 2/2022/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, mantendo-se apenas as referências das respectivas revogações pelo Despacho nº 14813566/2023-Gabin e pelo Despacho n. 40/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e Parecer n. 3/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

Brasília/DF, 25 de agosto de 2023.

(Documento assinado eletronicamente)

KARINA MARX MACEDO

Procuradora-Chefe Nacional

PFE-IBAMA-SEDE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00807012380202344 e da chave de acesso ad0d5529

Notas

1. [^] <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/orientacoes-tecnicas-e-juridicas/orientacoes-juridicas-normativas>



Documento assinado eletronicamente por KARINA MARX RAMOS SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1263342738 e chave de acesso ad0d5529 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA MARX RAMOS SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-08-2023 14:25. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900
BRASÍLIA/DF

DESPACHO n. 00040/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 02001.000996/2022-92

INTERESSADOS: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1. Trata-se de processo instaurado em virtude do Ofício N° 1/2022/GN-I/DICON/CNPSA/SIAM (SEI 11726210), por meio do qual os integrantes da ENINs encaminharam consulta a esta PFE-IBAMA-Sede e à Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais (Siam), com pedido de manifestação acerca das possíveis consequências do Despacho n° 11624881/2021, do Presidente do IBAMA, que reconheceu a nulidade das notificações para apresentar alegações finais realizadas por edital, na forma do parágrafo único do art. 122 do Decreto Federal n° 6.514, de 2008, com a redação dada pelo Decreto n° 6.686, de 2008 c/c a Orientação Jurídica Normativa n° 27/2011/PFE/IBAMA.

2. Na sequência, o Superintendente de Apuração de Infrações Ambientais proferiu o Despacho n° 11765818/ 2022-SIAM, direcionando o expediente ao Presidente da Autarquia, que, por seu turno, expediu o Despacho n° 11996516/2022-GABIN, cuja ementa restou assim vazada:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL. MULTA AMBIENTAL. DEVIDO PROCESSO LEGAL. LEI 9.784/99. ALEGAÇÕES FINAIS. INTIMAÇÃO POR EDITAL. ADMISSÃO SOMENTE DIANTE DE INTERESSADOS INDETERMINADOS, DESCONHECIDOS OU COM DOMICÍLIO INDEFINIDO (LEI 9.784/99, ART. 26, § 4º) (*ULTIMA RATIO*). INTIMAÇÕES NULAS QUANDO FEITAS SEM OBSERVÂNCIA DAS PRESCRIÇÕES NORMATIVAS (LEI 9.784/99, ART. 26, § 5º). AUSÊNCIA DE APTIDÃO DE PRODUÇÃO DE EFEITOS DOS ATOS PROCESSUAIS POSTERIORES À INTIMAÇÃO EFETUADA EM DESACORDO COM O ORDENAMENTO JURÍDICO. NÃO INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E DA INTERCORRENTE. JURISPRUDÊNCIA RECHAÇANDO DISPOSIÇÃO REGULAMENTAR (DEC. 6.514/08, ART. 122, NA REDAÇÃO PRÉVIA AO DEC. 9.760/19) DE INTIMAÇÃO POR EDITAL SEM OS REQUISITOS DO ARTIGO 26, § 4º DA LEI 9.784/99. DEVER DO GESTOR DE CONSIDERAR ESSA JURISPRUDÊNCIA. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE. EXPEDIÇÃO DE ORIENTAÇÃO GERAL PARA A AUTARQUIA (LINDB, ART. 30). NECESSIDADE DE A QUESTÃO JURÍDICA SER CHANCELADA PELA COORDENAÇÃO-GERAL DE COBRANÇA E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS (CGCOB/PGF/AGU) POR IMPACTAR PROCESSOS JUDICIAIS, COM EVENTUAL REDUÇÃO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (CPC, ART. 90, § 4º), E NECESSIDADE DE REVISÃO PARCIAL DO PARECER 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, QUE CHANCELOU A OJN 06/2009/PFE-IBAMA. I – O direito à apresentação de alegações finais é a regra do processo administrativo sancionador e deve ser corretamente comunicado na forma prescrita em lei (Lei 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, X). Na ausência de lei em sentido formal que excepcione o regime geral da Lei 9.784/99 para o processo administrativo sancionador ambiental federal em relação às alegações finais, estas são consideradas como integrantes do devido processo legal administrativo.

II – O devido processo legal e a Lei 9.784/99 somente validam a intimação por edital diante de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido (Lei 9.784/99, art. 26, § 4º) (STF e STJ). Intimação por edital é *ultima ratio*, pois tem uso subsidiário em relação à intimação por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado (Lei 9.784/99, art. 26, § 3º). A intimação para apresentar alegações finais deve ocorrer respeitando as balizas presentes no artigo 26 da Lei do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Ilegalidade da redação do artigo 122 do Decreto 6.514/08 prévia ao Decreto 9.760/19 preceituando a intimação para apresentar alegações finais por edital sem a presença dos requisitos do artigo 26, § 4º da Lei 9.784/99 (AGU, STJ e todos os TRFs). É nula a intimação editalícia não efetuada como *ultima ratio* por inobservância das prescrições legais, como destaca a Lei 9.784/99, art. 26, § 5º ("As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais"), e resta manutenção, ainda que parcial (prejuízo ao administrado), do auto de infração. A manutenção da autuação, ainda que parcial, deve estar fora do reconhecimento expresso pelo autuado do auto de infração.

III – A movimentação de questões paralelas à cobrança da multa no processo administrativo, como embargos, não é causa interruptiva da prescrição, porque não se volta à constituição do crédito. A nulidade da intimação gera a anulação de todos os atos processuais que lhe seguiram, não se admitindo que atos nulos gerem efeito interruptivo da prescrição (STF e STJ). Descumprimento do uso subsidiário da intimação por edital gera a sua nulidade (Lei 9.784/99, art. 26, § 5º), contaminando os atos subsequentes no processo administrativo e, conseqüentemente, não interrompem a prescrição da pretensão punitiva e da intercorrente. Necessidade de revisar parcialmente o Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, que aprovou os itens 70-77 e 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA.

IV – Dever do gestor público de atuar de acordo com o princípio da juridicidade/legalidade. Ausência de súmula vinculante não impede o gestor público de adotar o entendimento jurisprudencial majoritário reconhecendo a ilegalidade da intimação por edital fora das circunstâncias previstas em lei. Não pode o gestor público fingir que

não conhece o direito reconhecido pelos tribunais. Seria uma cegueira deliberada deixar acumular passivo (ilegalidades) que deveria ser mitigado mediante pronta correção dos rumos estatais pelo administrador público, e não permitir o acúmulo e depois responsabilizar o controle de legalidade efetuado pelo Judiciário, por exemplo. Existência de precedentes rechaçando a comunicação ficta sem que o interessado esteja em local incerto e não sabido pelo STF, STJ e, no último triênio, por todos os Tribunais Regionais Federais, afastando a intimação por edital prevista na revogada redação do artigo 122, parágrafo único, do Decreto 6.514/08. Ignorar tais precedentes não se coaduna com o dever da autoridade pública de aumentar a segurança jurídica (Lindb, art. 30), além de gerar dispêndios desnecessários à administração pública e, conseqüentemente, violar os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. Há gasto de recursos humanos e materiais do Estado em agir que contraria pacífica jurisprudência e não em outras ações da política ambiental que não são rechaçadas pelo Poder Judiciário, aumentando desse modo a eficácia da cobrança das multas ao mesmo tempo em que diminui atritos institucionais desnecessários entre Executivo e Judiciário.

V – Expedição de orientação geral, nos termos do artigo 30 da Lindb, reconhecendo a nulidade da intimação (notificação) por edital para apresentações de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido) nos termos dos itens II e III da ementa deste despacho.

VI – Necessidade de a questão jurídica ser devidamente discutida pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB/PGF/AGU) por impactar processos judiciais, com eventual redução de pagamento de honorários advocatícios (CPC, art. 90, § 4º), como pela necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, que corroborou a OJN 06/2009/PFE-IBAMA, além de poder surgir questão jurídica não suscitada até então.

3. Nas conclusões do despacho retro, o Presidente da Autarquia determinou os seguintes encaminhamentos:

121. Pelo exposto,

122. (i) revoga-se o despacho de aprovação como parecer normativo dos itens 70-77 e 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA;

123. (ii) encaminha-se, via PFE-Ibama, à Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB) da PGF para eventual ratificação do entendimento constante desse despacho que reconhece:

(a) a nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido) (Lei 9.784/99, art. 26, § 3º, 4º e 5º), sendo inválida a intimação por edital efetuada nos moldes previstos na revogada redação do artigo 122 do Decreto 6.514/08 e, conseqüentemente, inválida a OJN 27/2011/PFE-IBAMA. Se houver o reconhecimento de tal nulidade após o julgamento de primeira instância, faz-se necessária a manutenção, ainda que parcial, do auto de infração não reconhecido expressamente pelo autuado;

(b) a nulidade da intimação gera a anulação de todos os atos processuais subsequentes, que não surtem efeitos jurídicos, nem mesmo para interromper eventual prescrição da pretensão punitiva ou da intercorrente pois não se admite que atos nulos gerem efeito interruptivo da prescrição. Invalidez dos itens 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA e a conseqüente necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF;

(c) a movimentação no processo administrativo de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, demolições, apreensões ou medidas acautelatórias em geral, não é causa interruptiva da prescrição, porque não se volta a constituição do crédito. Invalidez dos itens 70-77 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA e a conseqüente necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF.

4. No âmbito desta PFE-IBAMA foi confeccionada a NOTA n. 00072/2022/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 20), acolhida pelo DESPACHO n. 00377/2022/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 21), com as seguintes conclusões:

42. Diante do exposto, sugiro submeter pedido de reconsideração à Presidência da autarquia, em face do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, para que:

(1) reavalie possibilidade de considerar caracterizar como anulável o edital de notificação para apresentar alegações finais, desde que o autuado tenha tido ciência da autuação; a forma de intimação não tenha sido impugnada pelas peças de defesa; e reste comprovado, nos autos, que a convalidação afeta a esfera de direitos de terceiros (que não são os interessados, as partes no processo sancionador);

(2) reavalie o entendimento de que os atos cujo objeto são medidas acautelatórias são "paralelos" ao processo sancionador, reconhecendo, ao final, que essas medidas integram a responsabilização administrativa e, portanto, tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional; e

(3) a avalie a possibilidade de provocar os órgãos de representação judicial para que busquem uma decisão por meio de um dos mecanismos de objetivação do processo acerca da validade (ou não) da intimação por edital para apresentar alegações finais e da possibilidade de convalidação desses atos, caso confirmado seu vício.

5. Sobreditas manifestações não foram aprovadas pelo Procurador-Chefe Nacional, sob os seguintes fundamentos:

a. Reputo que inexistente consulta do gestor à PFE-IBAMA, antes pelo contrário, há solicitação de posicionamento da PGF/DCCOB quanto a entendimento seu, o qual esta PFE-IBAMA e subscritor do presente teve posição superada;

b. É direito do gestor solicitar a manifestação do órgão central da PGF, tema inclusive previsto no art. 27 da Portaria Conjunta n. 01, de 16 de dezembro de 2013, não cabendo demanda de revisão de posicionamento da administração por esta Procuradoria.

6. Em suma, entendeu o Sr. Procurador-Chefe Nacional que a controvérsia deveria ser submetida à avaliação do Departamento de Cobrança da PGF, conforme encaminhamento do dirigente máximo da Autarquia no âmbito do Despacho nº

7. Não obstante, no DESPACHO n. 00007/2022/CAE/DEPCOB/PGF/AGU, avalizado pelo DESPACHO n. 00304/2022/GAB/DEPCOB/PGF/AGU (seq. 23/24), o Departamento de Cobrança da PGF restituiu os autos a esta PFE-IBAMA por considerar ser imprescindível "*análise prévia e manifestação conclusiva da controvérsia apontada no DESPACHO N° 11624881/2021-GABIN*", haja vista os reflexos do tema em duas Orientações Jurídicas Normativas, de aplicação obrigatória no âmbito da Especializada, quais sejam, a OJN 27/2011/PFE-IBAMA e a OJN 06/2009/PFE-IBAMA.

8. É de se registrar, contudo, que antes mesmo da edição do Despacho n° 11996516/2022-GABIN já se identificava a existência de divergência de entendimentos entre esta Procuradoria Federal Especializada e a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal - CGCOB/PGF quanto ao efeito interruptivo da notificação para apresentação de alegações finais no procedimento administrativo sancionador ambiental realizadas durante a vigência do Decreto n° 6.686, de 2008, que restou dirimida com a edição da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU (NUP: 02015.005058/2019-24, com a seguinte conclusão:

18. Diante de todo esse panorama, ratificamos o entendimento firmado na Nota n.00032/2019/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, **no sentido de que a notificação para a apresentação das alegações finais, realizada mediante edital publicado no sítio do IBAMA, com base na hoje revogada redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto n° 6.514/2008, está em desacordo com a Lei n° 9.784/1999**, restando superada, nesse ponto, a Nota Técnica CGCOB/DIGEVAT/n° 027/2010, cuja formulação, de certo modo, já houvera sido afastada pelo Parecer n. 00004/2018/DUSC/CGCOB/PGF/AGU e pelo Parecer n. 00005/2018/DUSC/CGCOB/PGF/AGU.

19. Tendo em conta a reportada sustação dos efeitos da Nota n. 00032/2019/DUSC/CGCOB/PGF/AGU pelo Sr. Procurador- Geral Federal, e **com base na tese da observância dos decretos emitidos pelo Poder Executivo, remete-se à apreciação superior a decisão de autorizar a cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto n° 6.514/2008, que vem sendo sistematicamente rechaçada pela jurisprudência majoritária.**

9. A NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU foi acolhida pelo DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU e DESPACHO n. 00209/2020/CGCOB/PGF/AGU, ambos ratificados pelo Sr. Procurador-Geral Federal, nesses termos:

Assim, diante da atuação da autarquia ambiental baseada na observância obrigatória dos decretos emitidos pelo Poder Executivo, sugere-se a autorização da cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada imprimindo o efeito interruptivo da notificação realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto n° 6.514/2008.

5. Contudo, caso a autarquia entenda por seguir essa linha interpretativa, considerando válidas as notificações realizadas anteriormente à alteração do art. 122 e, especialmente, lhes imprimindo o efeito interruptivo da prescrição, a NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU intenta alertar para os riscos processuais de se sustentar a tese, restando à Autarquia a análise de risco quanto à consideração desse marco interruptivo da prescrição em todos os processos de constituição em curso ou, eventualmente, apenas naqueles em que, sem se considerar o marco interruptivo, o crédito estaria fulminado pela prescrição, decisão deve ser analisada e ponderada no âmbito da autarquia. (grifou-se)

10. Como se viu, a Presidência do IBAMA, no Despacho n° 11996516/2022-GABIN, optou por acolher a tese da invalidade das notificações realizadas por edital na forma da revogada redação do artigo 122 do Decreto n° 6.514, de 2008, com atribuição de efeito vinculante às unidades administrativas subordinadas, tendo, entretanto, solicitado manifestação conclusiva do Departamento de Cobrança da PGF para eventual ratificação de tal interpretação, *in verbis*:

116. Para evitar a violação à isonomia, com a manutenção da diferenciação entre os que obtêm a declaração de invalidade da notificação por edital para apresentar alegações finais porque têm ordem judicial e os que não obtêm essa diferenciação pela ausência de comando vindo do judiciário, bem como ao princípio da juridicidade, tomando atitude reiteradamente repelida pelas nossas cortes de justiça, faz-se necessário expedir orientação geral reconhecendo a nulidade da notificação por edital para apresentações de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido) (Lei 9.784/99, art. 26, § 5º), sendo inválida a intimação por edital efetuada nos moldes previstos na revogada redação do artigo 122 do Decreto 6.514/08 e, consequentemente, inválida a OJN 27/2011/PFE-IBAMA. Se houver o reconhecimento de tal nulidade após o julgamento de primeira instância, faz-se necessária a manutenção, ainda que parcial, do auto de infração não reconhecido expressamente pelo autuado. Se há reconhecimento pelo autuado da parte do auto mantida pela decisão de primeira instância não existe prejuízo, logo não se pode falar em declaração de nulidade. Também não há que se falar em nulidade se as alegações finais tiverem sido apresentadas ou se estiver demonstrado nos autos do processo administrativo que houve efetiva ciência da notificação.

117. Tal ocorre porque a intimação por edital é *ultima ratio*, tanto do ponto de vista da Lei 9.784/99 quanto dos direitos fundamentais do devido processo legal. O descumprimento do uso subsidiário da intimação por edital gera a sua nulidade (Lei 9.784/99, art. 26, § 5º), contaminando os atos subsequentes no processo administrativo, o que motiva a invalidação da OJN 27/2011/PFE-IBAMA, e a consequente não interrupção da prescrição, inclusive a intercorrente, ao contrário do que sustenta a OJN 06/2009/PFE-IBAMA (corroborada pelo Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF), que, de forma igualmente inapropriada, reconhece que a movimentação de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, interrompe a prescrição.

118. O artigo 23 do Decreto 9.830/2019 possibilita a edição de enunciados para vincular a própria entidade e os seus órgãos subordinados, na esteira do artigo 30 da Lindb.

119. Ocorre que o tema tem implicações profundas com matéria judicializada, motivo pelo qual é importante a palavra final da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB). Ademais, faz-se necessário exposto enfrentamento dos argumentos para alteração parcial das OJNs 06/2009 e 27/2011 da PFE-Ibama. De

qualquer forma, por ser responsável pela uniformidade jurídica da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações federais, a CGCOB pode trazer questão jurídica não suscitada até então e certamente evitar posturas contraditórias da representação judicial com as tomadas pela autarquia.

120. Tal pronunciamento pode não só reduzir a condenação em honorários advocatícios, como autoriza o artigo 90, § 4º, do CPC, bem como economizar recursos humanos e materiais que vão além do Ibama (AGU e Judiciário).

11. Em atendimento aos termos do DESPACHO n. 00304/2022/GAB/DEPCOB/PGF/AGU, o Procurador-Chefe Nacional, em 30/12/2022, emitiu o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00688/2022/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, em que apresenta a NOTA JURÍDICA n. 00002/2022/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU contendo as conclusões abaixo transcritas:

Feitos esses esclarecimentos, entendo por:

I. Suspender a OJN n. 27/2011 até manifestação definitiva do DEPCOB/PGF;

II. Orientar os Procuradores Federais em exercício no âmbito da PFE-Ibama que a referida suspensão não possui efeito em âmbito judicial ou para prestação de subsídios até que definido o tema pelas instâncias superiores ou que os atos administrativos sejam objeto de declaração de prescrição;

III. Por outro lado, orientar os Procuradores Federais em exercício no âmbito da PFE-Ibama que prestem subsídios na defesa do Despacho 11996516/2022-GABIN, quando aplicado adequadamente, em virtude desse ter acatado a tese de fundo aprovada no âmbito da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovada pelos despachos da DUSC, CGCOB e PGF;

IV. Reconhecer que a posição vigente no âmbito da PGF/AGU, do qual a PFE-Ibama é órgão integrante e submetido hierarquicamente, quanto ao tema das alegações finais é, atualmente, aquele objeto da DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU e DESPACHO n. 00209/2020/CGCOB/PGF/AGU e aprovação do PGF, segundo o qual: a) há incompatibilidade entre a redação anterior do art. 122 do Decreto n. 6.514/08 e o disposto na Lei n. 9.784/99, b) porém, é facultado à autarquia manter a cobrança dos créditos que tenham aplicado o decreto, sendo que, ao manter essa tese, fica alertada e é responsável pelos riscos processuais na forma da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU;

V. Encaminhar os subsídios produzidos pela Presidência na forma da Informação Técnica nº 3/2022-Gabin para fins de sua definição quanto à solicitação objeto do Despacho 11996516/2022-GABIN;

12. O impasse, entretanto, permaneceu, pois, enquanto o Departamento de Cobrança da PGF considera ser necessário o pronunciamento conclusivo da PFE-IBAMA sobre a questão de fundo veiculada no despacho da Presidência da Autarquia, o Procurador-Chefe Nacional entende ser dispensável tal manifestação, em virtude da solicitação de resolução definitiva da controvérsia ter sido direcionada pelo dirigente máximo da entidade diretamente àquele órgão, sem consulta prévia à Procuradoria.

13. Visando resolver o entrave, foi realizada reunião no Gabinete do Advogado-Geral da União no dia 20/01/2023, com a participação deste subscritor, da Adjunta do Advogado-Geral da União, Drª Mariana Cirne, e do Diretor de Departamento de Cobrança da PGF, Dr. Fábio Munhoz, na qual ficou acordado que esta Procuradoria Federal Especializada providenciará a juntada de sua manifestação aos autos em breve espaço de tempo, para que, na sequência, o órgão de cobrança e demais instâncias jurídicas competentes possam emitir seu pronunciamento jurídico conclusivo acerca da matéria.

14. Desta forma, considerando que se avizinha a resolução da controvérsia no âmbito dos órgãos de Direção da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União e tendo em vista que o DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, a despeito de alertar para os riscos processuais, autorizou a cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008, reconsidero as conclusões da NOTA JURÍDICA n. 00002/2022/ GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, revigorando os efeitos da Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA até o advento da manifestação definitiva da Procuradoria-Geral Federal, de modo que as notificações para apresentação de alegações finais ocorridas antes da entrada em vigor da nova disposição do Decreto nº 9.760, de 2019 (que alterou a redação do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008) permanecem amparadas por tal OJN, devendo, pois, ser defendido o ato do IBAMA perante o Poder Judiciário, inobstante o alerta promovido pela CGCOB/PGF e da posição firmada no Despacho nº 11996516/2022-GABIN.

15. Nesse sentido, solicito ao Setor de Apoio (Searq) a gentileza de encaminhar os autos à **Coordenação-Geral de Atuação Jurídica Estratégica (CGEST)**, para manifestação jurídica, conforme solicitado pelo Departamento de Cobrança da PGF no bojo do DESPACHO n. 00304/2022/GAB/DEPCOB/PGF/AGU (seq. 23/24), com a rogativa de conclusão da demanda até o próximo dia 27/01/2023.

16. Ato contínuo, dê-se ciência da presente despacho: i) à **Presidência do IBAMA**; ii) ao **Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (CENPSA)**; iii) à **Coordenação de Matéria Sancionatória - CMSan/PFE-IBAMA**; e iv) à **Coordenação de Matéria Tributária e Cobrança - CTric/PFE-IBAMA**.

Brasília, 23 de janeiro de 2023.

(Documento assinado eletronicamente)

CLEITON CURSINO CRUZ

Procurador Federal

Procurador-Chefe Nacional Adjunto - Gerente de Projetos Substituto

PFE-IBAMA-SEDE



Documento assinado eletronicamente por CLEITON CURSINO CRUZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1076309496 e chave de acesso e11bf314 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLEITON CURSINO CRUZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-01-2023 09:40. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900
BRASÍLIA/DF

PARECER n. 00003/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00400.000274/2023-91

INTERESSADOS: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: REPARAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS/DANOS MORAIS COLETIVOS

EMENTA: INTIMAÇÃO POR EDITAL PARA APRESENTAR ALEGAÇÕES FINAIS. REDAÇÃO DO ART. 122 DO DECRETO 6514/08 CONFERIDA PELO DECRETO 6686/08. VALIDADE. SUBSIDIARIEDADE DA LEI 9784/99 QUANTO À FORMA DAS INTIMAÇÕES. PRECEDENTE VINCULANTE DO STJ. NULIDADE DA INTIMAÇÃO FICTA DEVE SER ANALISADA DE ACORDO COM O MOMENTO PROCESSUAL. AINDA QUE SE COGITE DE INVALIDADE, É NECESSÁRIO DEMONSTRAR EFETIVO PREJUÍZO AO ADMINISTRADO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STJ. CONVALIDAÇÃO DAS INTIMAÇÕES DECLARADAS NULAS PELO DESPACHO n° 11996516/2022-GABIN PELO 11.373/23. APTIDÃO DE TODOS OS ATOS INSTRUTÓRIOS VOLTADOS À RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL ADMINISTRATIVA PARA INTERROMPER A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

I - Breve relato

1. Os presentes autos foram inaugurados com o **DESPACHO n. 00002/2023/PNDICMA/AGU**, que solicita ao Ibama e PFE/Ibama a adoção de medidas urgentes quanto ao tema das multas ambientais.

2. O processo sancionador ambiental e as infrações administrativas pela violação às regras de proteção e preservação do meio ambiente estão disciplinadas, em suma, na Lei 9.605, de 1998, e regulamentos - atualmente o decreto 6.514, de 2008 e IN Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 1, de 2021.

3. Após a edição do Decreto 6.514, de 2008, seu artigo 122 foi alterado pelo Decreto 6686, de 2008, para prever que a intimação para apresentar alegações finais dar-se-ia por meio de edital fixado nas Superintendências e portal do Ibama na internet. Essa redação esteve em vigor até a edição do Decreto 9.760, de 2019.

4. A alteração na forma de intimação para apresentar alegações finais deu-se, principalmente, em razão do posicionamento da então Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação da PGF e de precedentes dos Tribunais Regionais Federais, no sentido de que a intimação por edital para apresentar alegações finais violaria o art. 26, § 5º, da Lei 9.784, de 1999. As divergências e o histórico estão documentados no **NUP: 02001.000996/2022-92**.

5. Em 2020, o então Presidente do Ibama, em resposta à manifestação jurídica da CGCOB, que entendeu pela viabilidade da cobrança das multas constituídas em processos sancionadores nos quais a intimação para alegações finais se deu na forma preconizada pelo Decreto 6686, de 2008, cabendo ao gestor ponderar os riscos em face dos precedentes contrários ao procedimento adota pelo Ibama, editou o Despacho n° 11996516/2022-GABIN, que contou com a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL. MULTA AMBIENTAL. DEVIDO PROCESSO LEGAL. LEI 9.784/99. ALEGAÇÕES FINAIS. INTIMAÇÃO POR EDITAL. ADMISSÃO SOMENTE DIANTE DE INTERESSADOS INDETERMINADOS, DESCONHECIDOS OU COM DOMICÍLIO INDEFINIDO (LEI 9.784/99, ART. 26, § 4º) (*ULTIMA RATIO*). INTIMAÇÕES NULAS QUANDO FEITAS SEM OBSERVÂNCIA DAS PRESCRIÇÕES NORMATIVAS (LEI 9.784/99, ART. 26, § 5º). AUSÊNCIA DE APTIDÃO DE PRODUÇÃO DE EFEITOS DOS ATOS PROCESSUAIS POSTERIORES À INTIMAÇÃO EFETUADA EM DESACORDO COM O ORDENAMENTO JURÍDICO. NÃO INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E DA INTERCORRENTE. JURISPRUDÊNCIA RECHAÇANDO DISPOSIÇÃO REGULAMENTAR (DEC. 6.514/08, ART. 122, NA REDAÇÃO PRÉVIA AO DEC. 9.760/19) DE INTIMAÇÃO POR EDITAL SEM OS REQUISITOS DO ARTIGO 26, § 4º DA LEI 9.784/99. DEVER DO GESTOR DE CONSIDERAR ESSA JURISPRUDÊNCIA. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE. EXPEDIÇÃO DE ORIENTAÇÃO GERAL PARA A AUTARQUIA (LINDB, ART. 30). NECESSIDADE DE A QUESTÃO JURÍDICA SER CHANCELADA PELA COORDENAÇÃO-GERAL DE COBRANÇA E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS (CGCOB/PGF/AGU) POR IMPACTAR PROCESSOS JUDICIAIS, COM EVENTUAL REDUÇÃO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (CPC, ART. 90, § 4º), E NECESSIDADE DE REVISÃO PARCIAL DO PARECER 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, QUE CHANCELOU A OJN 06/2009/PFE-IBAMA.

I – O direito à apresentação de alegações finais é a regra do processo administrativo sancionador e deve ser corretamente comunicado na forma prescrita em lei (Lei 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, X). Na ausência de lei em sentido formal que excepcione o regime geral da Lei 9.784/99 para o processo administrativo sancionador ambiental federal em relação às alegações finais, estas são consideradas como integrantes do devido processo legal administrativo.

II – O devido processo legal e a Lei 9.784/99 somente validam a intimação por edital diante de interessados

indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido (Lei 9.784/99, art. 26, § 4º) (STF e STJ). Intimação por edital é *ultima ratio*, pois tem uso subsidiário em relação à intimação por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado (Lei 9.784/99, art. 26, § 3º). A intimação para apresentar alegações finais deve ocorrer respeitando as balizas presentes no artigo 26 da Lei do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Ilegalidade da redação do artigo 122 do Decreto 6.514/08 prévia ao Decreto 9.760/19 preceituando a intimação para apresentar alegações finais por edital sem a presença dos requisitos do artigo 26, § 4º da Lei 9.784/99 (AGU, STJ e todos os TRFs). É nula a intimação editalícia não efetuada como *ultima ratio* por inobservância das prescrições legais, como destaca a Lei 9.784/99, art. 26, § 5º ("As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais"), e resta manutenção, ainda que parcial (prejuízo ao administrado), do auto de infração. A manutenção da autuação, ainda que parcial, deve estar fora do reconhecimento expresso pelo autuado do auto de infração.

III – A movimentação de questões paralelas à cobrança da multa no processo administrativo, como embargos, não é causa interruptiva da prescrição, porque não se volta à constituição do crédito. A nulidade da intimação gera a anulação de todos os atos processuais que lhe seguiram, não se admitindo que atos nulos gerem efeito interruptivo da prescrição (STF e STJ). Descumprimento do uso subsidiário da intimação por edital gera a sua nulidade (Lei 9.784/99, art. 26, § 5º), contaminando os atos subsequentes no processo administrativo e, conseqüentemente, não interrompem a prescrição da pretensão punitiva e da intercorrente. Necessidade de revisar parcialmente o Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, que aprovou os itens 70-77 e 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA.

IV – Dever do gestor público de atuar de acordo com o princípio da juridicidade/legalidade. Ausência de súmula vinculante não impede o gestor público de adotar o entendimento jurisprudencial majoritário reconhecendo a ilegalidade da intimação por edital fora das circunstâncias previstas em lei. Não pode o gestor público fingir que não conhece o direito reconhecido pelos tribunais. Seria uma cegueira deliberada deixar acumular passivo (ilegalidades) que deveria ser mitigado mediante pronta correção dos rumos estatais pelo administrador público, e não permitir o acúmulo e depois responsabilizar o controle de legalidade efetuado pelo Judiciário, por exemplo. Existência de precedentes rechaçando a comunicação ficta sem que o interessado esteja em local incerto e não sabido pelo STF, STJ e, no último triênio, por todos os Tribunais Regionais Federais, afastando a intimação por edital prevista na revogada redação do artigo 122, parágrafo único, do Decreto 6.514/08. Ignorar tais precedentes não se coaduna com o dever da autoridade pública de aumentar a segurança jurídica (Lindb, art. 30), além de gerar dispêndios desnecessários à administração pública e, conseqüentemente, violar os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. Há gasto de recursos humanos e materiais do Estado em agir que contraria pacífica jurisprudência e não em outras ações da política ambiental que não são rechaçadas pelo Poder Judiciário, aumentando desse modo a eficácia da cobrança das multas ao mesmo tempo em que diminui atritos institucionais desnecessários entre Executivo e Judiciário.

V – Expedição de orientação geral, nos termos do artigo 30 da Lindb, reconhecendo a nulidade da intimação (notificação) por edital para apresentações de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido) nos termos dos itens II e III da ementa deste despacho.

VI – Necessidade de a questão jurídica ser devidamente discutida pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB/PGF/AGU) por impactar processos judiciais, com eventual redução de pagamento de honorários advocatícios (CPC, art. 90, § 4º), como pela necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, que corroborou a OJN 06/2009/PFE-IBAMA, além de poder surgir questão jurídica não suscitada até então.

6. Posteriormente, o Presidente do Ibama passou a aplicar esse entendimento em inúmeros casos concretos, decretando a nulidade da intimação para apresentar as alegações finais, com a conseqüente extinção integral da responsabilização administrativa do autuado e qualificou seu entendimento sobre o tema como vinculante para toda a autarquia e todos os processos sancionadores, inclusive os que contavam com trânsito em julgado administrativo, por meio do Despacho interpretativos do Presidente do IBAMA nº 11624881/2021.

7. O Procurador-Chefe Nacional, em 30/12/2022, apresentou a NOTA JURÍDICA n. 00002/2022/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU contendo as conclusões abaixo transcritas:

Feitos esses esclarecimentos, entendo por:

I. Suspender a OJN n. 27/2011 até manifestação definitiva do DEPCOB/PGF;

II. Orientar os Procuradores Federais em exercício no âmbito da PFE-Ibama que a referida suspensão não possui efeito em âmbito judicial ou para prestação de subsídios até que definido o tema pelas instâncias superiores ou que os atos administrativos sejam objeto de declaração de prescrição;

III. Por outro lado, orientar os Procuradores Federais em exercício no âmbito da PFE-Ibama que prestem subsídios na defesa do Despacho 11996516/2022-GABIN, quando aplicado adequadamente, em virtude desse ter acatado a tese de fundo aprovada no âmbito da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovada pelos despachos da DUSC, CGCOB e PGF;

IV. Reconhecer que a posição vigente no âmbito da PGF/AGU, do qual a PFE-Ibama é órgão integrante e submetido hierarquicamente, quanto ao tema das alegações finais é, atualmente, aquele objeto da DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU e DESPACHO n. 00209/2020/CGCOB/PGF/AGU e aprovação do PGF, segundo o qual: a) há incompatibilidade entre a redação anterior do art. 122 do Decreto n. 6.514/08 e o disposto na Lei n. 9.784/99, b) porém, é facultado à autarquia manter a cobrança dos créditos que tenham aplicado o decreto, sendo que, ao manter essa tese, fica alertada e é responsável pelos riscos processuais na forma da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU;

V. Encaminhar os subsídios produzidos pela Presidência na forma da Informação Técnica nº 3/2022-Gabin para fins de sua definição quanto à solicitação objeto do Despacho 11996516/2022- GABIN;

8. Diante desse cenário e das medidas judiciais e administrativas, perante o TCU (Representação nº 021.477/2022-1) e da provocação da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente, na PFE/Ibama, foi editado o DESPACHO n. 00040/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (em anexo), com as seguintes orientações:

13. Visando resolver o entrave, foi realizada reunião no Gabinete do Advogado-Geral da União no dia 20/01/2023, com a participação deste subscritor, da Adjunta do Advogado-Geral da União, Dr^a Mariana Cirne, e do Diretor de Departamento de Cobrança da PGF, Dr. Fábio Munhoz, na qual ficou acordado que esta Procuradoria Federal Especializada providenciará a juntada de sua manifestação aos autos em breve espaço de tempo, para que, na sequência, o órgão de cobrança e demais instâncias jurídicas competentes possam emitir seu pronunciamento jurídico conclusivo acerca da matéria.

14. Desta forma, considerando que se avizinha a resolução da controvérsia no âmbito dos órgãos de Direção da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União e tendo em vista que o DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, a despeito de alertar para os riscos processuais, autorizou a cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008, reconsidero as conclusões da NOTA JURÍDICA n. 00002/2022/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, revigorando os efeitos da Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA até o advento da manifestação definitiva da Procuradoria-Geral Federal, de modo que as notificações para apresentação de alegações finais ocorridas antes da entrada em vigor da nova disposição do Decreto nº 9.760, de 2019 (que alterou a redação do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008) permanecem amparadas por tal OJN, devendo, pois, ser defendido o ato do IBAMA perante o Poder Judiciário, inobstante o alerta promovido pela CGCOB/PGF e da posição firmada no Despacho nº 11996516/2022-GABIN.

9. Em resposta ao **DESPACHO n. 00002/2023/PNDCA/AGU, o** Presidente do Ibama Substituto, nomeado em 2023, editou o Despacho nº 14813566/2023-Gabin, com o seguinte conteúdo:

Trata-se de manifestação técnica feita pelo Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental - Cenpsa em que solicita revisão da orientação do Despacho nº 11996516/2022-Gabin e sugere:

“seja: *i*) tornado sem efeito o *Despacho* Gabin-Presi 11996516, revisto, agora, com base no disposto no artigo 2º do Decreto 11.373 (cf. art. 30, parágrafo único, do Decreto-lei 4.657/1942); *ii*) autorizada a criação de um grupo de trabalho que se dedicará à revisão de decisões que, tomadas com base no *Despacho* Gabin-Presi 11996516, levaram à extinção [irregular] de processos punitivos; *ii.a*) ainda, que o mesmo grupo de trabalho avalie outras decisões, proferidas pelas autoridades julgadoras definidas para atuar no âmbito do processo sancionador ambiental, tomadas em desconformidade com preceitos legais, orientações jurídicas e teses históricas que informavam o processo de apuração de infrações ambientais do Ibama; *iii*) o Cenpsa instado a emitir os atos necessários para dar fiel e imediato cumprimento às diretrizes que deste constam, se acatadas.”

Diante das sugestões apresentadas e da relevância da matéria e:

Considerando o artigo 2º do Decreto 11.373, de 1º de janeiro de 2013, o qual prescreve que “ficam convalidadas as notificações por edital para apresentação de alegações finais realizadas até a data de publicação do Decreto nº 11.080, de 24 de maio de 2022”;

Considerando a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.009, proposta pelo Partido Verde com o objetivo de rever a “gestão errática e tumultuária dos processos administrativos sancionadores na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil” e o disposto no caput do art. 21 e § 2º do art. 22 do Decreto n. 6.514/2008”;

Considerando a Representação no Tribunal de Contas da União, tombada como TC nº 020.729/2022-7, que trata da apuração de supostas irregularidades relacionadas à anulação de multas ambientais notificadas pela autarquia federal via edital;

Considerando a Representação no Tribunal de Contas da União, autuada como TC nº 021.477/2022-1, para fins de avaliar os procedimentos que vêm sendo adotados pela Presidência do Ibama com vistas aos entendimentos externados nos julgamentos de recursos de multas ambientais em desacordo com pareceres jurídicos da Procuradoria Federal junto ao Ibama;

Considerando a Nota Informativa nº 13576613/2022-Cenpsa (processo 00807.007809/2022-09);

Considerando o recente ajuizamento da Ação Civil Pública nº 1030036-74.2022.4.01.3200, versando sobre o tema, na qual foi determinada a intimação do Ibama para se manifestar acerca da juridicidade do Despacho nº 11996516/2022-Gabin;

Considerando o Despacho nº 00040/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (PA 02001.000996/2022-92);

Considerando o Despacho nº 00002/2023/PNDCA/AGU, da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (processo 00400.000274/2023-91);

Resolvo:

tornar sem efeito a orientação geral dada pelo Despacho nº 11996516/2022-Gabin, ficando revisto o entendimento que reconheceu a nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido), efetuada nos moldes previstos no artigo 122 do Decreto 6.514, de 2008, com base na redação conferida pelo Decreto nº 6.868, de 2008;

rever, por conseguinte, o entendimento firmado no Despacho nº 11996516/2022-Gabin, no sentido que a nulidade da intimação acarretaria a anulação de todos os atos processuais subsequentes, que não surtiriam efeitos jurídicos para interromper eventual prescrição da pretensão punitiva ou da intercorrente;

rever a orientação exarada no Despacho nº 11996516/2022-GABIN de que a movimentação no processo administrativo de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, demolições, apreensões ou medidas cautelatórias em geral, não seria causa interruptiva da prescrição;

tornar sem efeito o Despacho nº 11996516/2022-GABIN quanto à revogação da aprovação do parecer normativo dos itens 70-77 e 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA, ficando restaurada a plena eficácia vinculativa da referida Orientação Jurídica Normativa em relação aos servidores e unidades administrativas do Ibama;

rever o reconhecimento da invalidade da Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA pelo Despacho nº 11996516/2022-GABIN, reafirmando-se o entendimento cristalizado na sobredita OJN nº 27/2011 quanto à legalidade das notificações para apresentação de alegações finais no procedimento

administrativo sancionador ambiental realizadas na forma do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008, com a redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008;

orientar as Forças-tarefas, definidas pela Portaria nº 107, de 23 de setembro de 2022, e pela Portaria nº 2.291, de 11 de agosto de 2022, para que deixem de aplicar o entendimento emanado dos Despachos nº 11624881/2021 e nº 11996516/2022;

autorizar a criação do grupo de trabalho para revisar as decisões administrativas em processo sancionador ambiental fundamentadas no Despacho nº 11996516/2022-GABIN, bem como outras decisões proferidas, no período de 2019 a 2022, pelas autoridades julgadoras definidas para atuar no âmbito do processo sancionador ambiental, tomadas em desconformidade com preceitos legais, orientações jurídicas e teses históricas que informavam o processo de apuração de infrações ambientais do Ibama;

determinar que o Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental:

realize a estimativa do impacto da aplicação dos Despachos nº 11624881/2021 e nº 11996516/2022, do então do Presidente do Ibama, bem como proceda à uma nova avaliação técnica das informações contidas na Informação Técnica nº 3/2022 – Gabin (processo 02001.027126/2022-61), até o dia 08/02/2023;

efetue o levantamento de processos que possam ter sido excluídos do Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - Sicafi entre 2019 e 2022, com envio para avaliação da auditoria do Ibama;

faça a apuração de maneira conclusiva sobre: i) quais os impactos da aplicação do entendimento do Despacho nº 11624881/2021-Gabin e do Despacho nº 11996516/2022-Gabin no acervo de multas do Ibama, com a indicação dos valores envolvidos e do percentual do impacto; ii) qual o quantitativo de multas ambientais e o montante de recursos afetados pela incidência da prescrição, em decorrência desse entendimento, de 2019 até o presente momento.

Por fim, solicito à Procuradoria Federal Especializada - PFE junto ao Ibama, o tratamento prioritário dos processos judiciais que tenham por objeto a discussão sobre a tese das notificações para apresentação de alegações finais no processo sancionador ambiental, ocorridas antes da entrada em vigor da nova disposição do Decreto nº 9.760, de 2019, que alterou a redação do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008.

Encaminha-se os autos para o Cenpsa e para a PFE/Ibama, para adoção das medidas exaradas.

10. Em atenção ao pedido da Presidência, foi elaborada a Manifestação Técnica nº 2/2023 (em anexo), que apresenta as seguintes conclusões:

1º ponto: real impacto da aplicação do no total de processos em trâmite no Ibama:

"O impacto potencial do despacho é de 183.169 processos de autos de infração, com um valor de R\$ 29.172.276.963,08 (vinte e nove bilhões, cento e setenta e dois milhões, duzentos e setenta e seis mil novecentos e sessenta e três reais e oito centavos)."

2º ponto: as premissas utilizadas para informar ao TCU que o entendimento não acarretaria prejuízo ao erário era o percentual de efetiva arrecadação do Ibama, que é inferior a 0,6% do total das multas lavradas e o universo dos maiores desmatadores da Amazônia e autos de infração que deveriam ter seu processamento priorizado. Essas premissas, porém, representam um universo ínfimo em relação ao total dos processos sancionadores em andamento:

Para o recorte da relação de processos dos 10 maiores infratores, a Dipro indicou, para fins de priorização do trâmite, a quantidade de 190 processos. Enquanto os autos acima de 45 milhões, registra-se a quantidade de 48 processos. Totalizando 238 processos. O que não tem relevância para o universo potencial de mais de 180 mil processos, por mais que os valores associados a esses processos possam somar mais de 2 bilhões de reais, em valores nominais, cabe ressaltar que, entre os maiores infratores e os processos acima de 45 milhões, a maior parte dos processos possui indicativo de reincidência o que afastaria a aplicação da tese, pois, nestes casos, a tentativa de notificação para alegações finais deveria ser pessoal.

O impacto teria sido ainda maior em relação às multas efetivamente recolhidas aos cofres públicos. 3º ponto: impacto sobre os valores já arrecadados

Outro outro impacto importante que a orientação contida no Despacho 11996516/2022-GABIN pode trazer é a possibilidade de revisão de processos já pagos, já que não há nenhuma modulação. Como o Despacho 11996516/2022-GABIN considera que o ato de notificação por edital fora das hipóteses lá elencados, ser ilegal, por ofensa ao princípio do contraditório e ampla defesa, atrai a aplicação do art. 53 da Lei 9.784/99 que determina que a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de ilegalidade, sem qualquer limite temporal claro, salvo se os efeitos decorrentes são favoráveis ao interessado. Assim, a princípio todo processo que foi homologado e, até mesmo pago, que tenha, em seu processo de constituição do crédito, a existência de ato ilegal (notificação para alegações finais por edital) pode ser revisto a qualquer tempo de ofício ou por provocação.

Se essa autotutela decorra a anulação da decisão viciada e não se tenha mais prazo para renovação do ato, deve ser reconhecida a extinção da punibilidade por prescrição e baixado do débito do autuado. Assim, como não há qualquer modulação no despacho entende-se que todo aquele universo delimitado pode sofrer o impacto do Despacho 11996516/2022-GABIN, inclusive com possibilidade de devolução de valores pagos, já que o crédito foi constituído com mácula. São 47.875 processos com registro de pagamento. Deste universo, os processos que tenham como status quitado resulta o montante de R\$ 593.314.254,33 (quinhentos e noventa e três milhões, trezentos e quatorze mil duzentos e cinquenta e quatro reais e trinta e três centavos), conforme Tabela 1, que poderia ser, a princípio, objeto de questionamento com vistas à restituição. Este valor representa mais do que é arrecadado em quatro anos em multas do Ibama, conforme Gráfico 2 elaborado com dados da Coordenação de Cobrança:

11. Os autos, então, vieram à PFE/Ibama para manifestação jurídica.

Análise Jurídica

I. Subsidiariedade da Lei 9.784, de 1999, em relação ao procedimento administrativo regido pela Lei 9.605, de 1998, e Decreto 6.514, de 2008

12. A primeira premissa do Despacho 11996516/2022 é a de que “8. Na ausência de lei em sentido formal que excepcione o regime geral da Lei 9.784/99 para o processo administrativo sancionador ambiental em relação às alegações finais, estas são consideradas como integrantes da modelagem do devido processo legal administrativo.”

13. Essa, porém, não me parece ser a interpretação que melhor se amolda ao comando do art. 69, da Lei 9784, de 1999, que assim dispõe:

Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

14. O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 1.046.376/DF, sob o rito dos recursos repetitivos, firmou o entendimento de que “a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo da Administração Pública Federal prevê em seu art. 69, que suas normas somente se aplicam subsidiariamente, nos procedimentos regulados por lei específica, obedecida a *lex specialis derogat lex generalis*” (STJ, REsp 1.046.376/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 23/03/2009).

15. Com base nesse julgado, seguiram-se uma série de precedentes que reafirmam a subsidiariedade da Lei 9.784, de 1999, em relação às normas processuais especiais:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO. RESOLUÇÃO ANTT 442/2004. NÃO OPORTUNIZAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES FINAIS. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.784/99 APENAS SUBSIDIARIAMENTE AOS PROCESSOS REGULADOS POR NORMA ESPECÍFICA. NULIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO AFASTADA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se, na origem, de ação anulatória, proposta por Rumo Malha Sul S/A. em face da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, objetivando a declaração de nulidade dos atos administrativos praticados no curso do processo administrativo 50520.006003-06 - que decorreu do Auto de Infração lavrado pela Agência reguladora, em face de alegado descumprimento de cláusula de contrato de concessão -, bem como da multa aplicada no aludido processo administrativo. O Tribunal de origem manteve a sentença que julgou parcialmente procedente a ação, para reconhecer a nulidade do referido processo administrativo, a partir do momento em que deveria ter sido oportunizada à concessionária a apresentação de alegações finais.

III. O STJ, ao apreciar o REsp 1.046.376/DF, julgado sob o rito dos recursos repetitivos, consolidou o entendimento de que “a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo da Administração Pública Federal prevê em seu art. 69, que suas normas somente se aplicam subsidiariamente, nos procedimentos regulados por lei específica, obedecida a *lex specialis derogat lex generalis*” (STJ, REsp 1.046.376/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 23/03/2009).

IV. Na esteira desse entendimento, a Primeira e a Segunda Turmas desta Corte firmaram a orientação no sentido de que **o processo administrativo simplificado, previsto na Resolução ANTT 442/2004, possui respaldo na Lei 8.987/95 e na Lei 10.233/2001, de forma a afastar a aplicação da Lei 9.784/99, por força de seu art. 69, inexistindo, assim, cerceamento de defesa, em razão da não oportunização de oferecimento de alegações finais, no âmbito do processo administrativo simplificado**. Nesse sentido: STJ, REsp 1.723.086/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/09/2018). Em igual sentido: STJ, AgInt nos EDcl no AgInt no AREsp 1.152.519/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 19/12/2019; AgInt no REsp 1.779.362/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/09/2019; AgInt no REsp 1.581.109/PR, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/10/2017.

V. No caso, o Tribunal de origem, em dissonância com a jurisprudência desta Corte, concluiu que “**a falta de intimação da concessionária para apresentar suas alegações finais, mesmo em se tratando de processo administrativo simplificado, macula, no entender do E. TRF4, referida garantia legal. Se é certo que, diferentemente do que prevê o art. 51 da Resolução ANTT 442/2004 para o processo administrativo ordinário, há previsão naquele diploma normativo de que no processo administrativo simplificado não será observado o direito às alegações finais (art. 64 e seguintes), por outro lado é certo também que, nos termos do art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei 9.784/99, deverá ser observada, no âmbito dos processos administrativos, a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé**”. Assim, merece ser mantida a decisão agravada, que deu provimento ao Recurso Especial da ANTT, para determinar a devolução dos autos ao Tribunal de origem a fim de que prossiga no julgamento do feito.

VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no AgInt no REsp n. 1.879.659/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 9/8/2021, DJe de 16/8/2021.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI. JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. AUTO DE INFRAÇÃO. NOTIFICAÇÃO. REMESSA POSTAL. AVISO DE RECEBIMENTO. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA E OFENSA AO CONTRADITÓRIO. DESCARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 312 DO STJ. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA.

1. De acordo com o art. 18, § 3º, da Lei n. 12.153/2009, o mecanismo de uniformização de jurisprudência e de submissão das decisões das Turmas Recursais ao crivo do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito dos Juizados

Especiais da Fazenda Pública, restringe-se a questões de direito material, quando as Turmas de diferentes Estados derem a lei federal interpretações divergentes, ou quando a decisão proferida estiver em contrariedade com súmula do Superior Tribunal de Justiça.

2. Em observância ao princípio insculpido no art. 5º, LV, da Constituição Federal, o **Código de Trânsito Brasileiro determina que a autoridade de trânsito deve expedir a notificação do cometimento da infração no prazo de até 30 (trinta), caso o condutor não seja cientificado no local do flagrante, para fins de defesa prévia (art. 280, VI, e 281 do CTB), bem como acerca da imposição da penalidade e do prazo para a interposição de recurso ou recolhimento do valor da multa (art. 282).**

3. A legislação especial é imperativa quanto à necessidade de garantir a ciência do infrator ou responsável pelo veículo da aplicação da penalidade, seja por remessa postal (telegrama, sedex, cartas simples ou registrada) ou "qualquer outro meio tecnológico hábil" que assegure o seu conhecimento, mas não obriga ao órgão de trânsito à expedição da notificação mediante Aviso de Recebimento (AR).

4. Se o CTB reputa válidas as notificações por remessa postal, sem explicitar a forma de sua realização, tampouco o CONTRAN o fez, não há como atribuir à administração pública uma obrigação não prevista em lei ou, sequer, em ato normativo, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade, da separação dos poderes e da proporcionalidade, considerando o alto custo da carta com AR e, por conseguinte, a oneração dos cofres públicos.

5. O envio da notificação, por carta simples ou registrada, satisfaz a formalidade legal e, cumprindo a administração pública o comando previsto na norma especial, utilizando-se, para tanto, da Empresa de Correios e Telégrafos - ECT (empresa pública), cujos serviços gozam de legitimidade e credibilidade, não há se falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa no âmbito do processo administrativo, até porque, se houver falha nas notificações, o art. 28 da Resolução n. 619/16 do Contran prevê que "a autoridade de trânsito poderá refazer o ato, observados os prazos prescricionais".

6. Cumpre lembrar que é dever do proprietário do veículo manter atualizado o seu endereço junto ao órgão de trânsito e, se a devolução de notificação ocorrer em virtude da desatualização do endereço ou recusa do proprietário em recebê-la considera-se-á válida para todos os efeitos (arts. 271 § 7º, e 282 § 1º, c/c o art. 123, § 2º, do Código de Trânsito).

7. Além do rol de intimações estabelecido no art. 26, § 3º, da Lei 9.784/99 ser meramente exemplificativo, a própria lei impõe em seu art. 69 que "os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei".

8. O critério da especialidade "tem sua razão de ser na inegável idéia de que o legislador, quanto cuidou de determinado tema de forma mais específica, teve condições de reunir no texto da lei as regras mais consentâneas com a matéria disciplinada" (MS 13939/DF, Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Órgão Julgador S3 - TERCEIRA SEÇÃO, DJe 09/11/2009).

9. Da interpretação dos arts. 280, 281 e 282 do CTB, conclui-se que é obrigatória a comprovação do envio da notificação da autuação e da imposição da penalidade, mas não se exige que tais expedições sejam acompanhadas de aviso de recebimento.

10. Pedido de uniformização julgado improcedente.

(PUIL n. 372/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/3/2020, DJe de 27/3/2020.)
(Destques daqui)

16. No primeiro precedente, o regulamento da ANTT que disciplina o julgamento simplificado sequer previu a fase das alegações finais e o STJ entendeu ser válido o comando legal por ser norma especial em relação à Lei 9.784, de 1999. No segundo, a Corte também reconheceu a legalidade da norma especial, que disciplina o processo sancionador de infrações de trânsito e afastou a necessidade do aviso de recebimento para as notificações postais.

17. Vale a transcrição de trecho da ementa proferida no julgamento do AgInt no AgInt no REsp n. 1.814.146/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 10/3/2022, no sentido de que *"inexistindo lacuna quanto ao exercício da defesa na referida resolução, não se pode agregar ao processo simplificado fase não prevista na legislação de regência, sob pena de se criar procedimento híbrido, sem previsão em lei. Ou seja, se o procedimento não prevê fase para alegações finais, não se cuida de omissão normativa, mas de simplificação do processo administrativo, motivo pelo qual inexistente cerceamento de defesa em sua não oportunação. Precedentes em idêntica situação."*

18. Dessa maneira, exigir a intimação na via postal para alegações finais, com base na Lei 9784, de 1999, se não havia essa previsão no Decreto 6.514, de 2008, acarretaria a criação de procedimento híbrido – exatamente o que o STJ buscou afastar. Não é possível garantir a segurança jurídica no curso de um processo administrativo se o administrado precisa fazer o levantamento de todas as normas procedimentais vigentes e avaliar quais se aplicam juntamente com a norma específica do processo ao qual está submetido. É brocardo mais do que consolidado na hermenêutica jurídica de que a lei especial afasta a norma geral – com ainda mais razão se a própria norma geral explícita que sua incidência deve se dar de maneira subsidiária.

19. No mesmo sentido, a doutrina interpreta o art. 69 ^[1], da Lei 9784, de 1999:

A Lei tem caráter subsidiário em relação a outras leis federais, estaduais e municipais que disciplinam procedimentos administrativos específicos. Essa subsidiariedade se justifica porque a lei não estabelece um rito específico a ser observado nos processos administrativos, mas contém normas básicas consideradas essenciais para dar cumprimento aos princípios elencados no artigo 2º, todos eles com fundamento na Constituição Federal. E também se justifica pela necessidade de suprir as lacunas da legislação de todos os níveis de governo no que diz respeito ao cumprimento de princípios constitucionais da Administração Pública.

20. Assim, cai a premissa de que se aplica a Lei 9.784, de 1999, para criar um procedimento, no âmbito sancionador ambiental, de natureza híbrida, que resulte na conjugação da Lei 9.784, de 1999, e do Decreto 6.514, de 2008.

II. Cenário jurisprudencial no STJ

21. Importante ter em mente também que o STJ já reconheceu a legalidade do Decreto 6.514, de 2008, como instrumento legítimo para disciplinar o processo administrativo sancionador ambiental:

AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. FAUNA SILVESTRE. LEI 5.197/1967. EXPOSIÇÃO À VENDA DE ESTRELAS-DO-MAR (OREASTER RETICULATUS). LEI 9.605/1998. ANIMAL MARINHO AMEAÇADO DE EXTINÇÃO. PORTARIA 445/2014, DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. MULTA. LEGALIDADE. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO ADMINISTRATIVA E SANÇÃO PENAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. LEGITIMIDADE DO DECRETO FEDERAL 6.514/2008.

1. Trata-se de Mandado de Segurança visando anular auto de infração, com aplicação de multa, lavrado pela exposição à venda de 37 estrelas-do-mar, animal considerado em risco de extinção. O acórdão recorrido manteve a segurança, com o fundamento de que a definição das infrações imputadas à impetrante e as respectivas cominações estavam estabelecidas apenas em Decreto e não em lei em sentido formal, tendo, assim, como insuficiente o art. 70 da Lei 9.605/1998 para o exercício do poder de polícia punitivo do Ibama.

2. Na proteção da biodiversidade, o Direito Ambiental deve preocupar-se, sem dúvida, com a megafauna exuberante, vastas florestas tropicais e temperadas a perder de vista, ecossistemas singulares, paisagens terrestres e marinhas deslumbrantes, mas sem nunca esquecer que salvar todas as formas de vida representa sua verdadeira missão. Falhará como disciplina jurídica, se restringir sua atenção legislativa e esforço de implementação apenas, ou mesmo preponderantemente, a espécies e biomas de apelo popular e midiático. Com frequência, organismos e habitat mais ecologicamente carentes de amparo do órgão administrativo ambiental e da voz poderosa do juiz vêm a ser o feio, o repugnante, o peçonhento e até aquele que, na aparência, pareça insignificante ou supérfluo.

3. A fauna silvestre brasileira - composta por animais nativos ou em rota migratória - e também seus ninhos, abrigos e criadouros naturais integram o patrimônio público, como bem da União. Está legalmente protegida, e não só pela Lei 5.197/1967, contra abate, destruição, captura, caça, coleta, perseguição, transporte, utilização, degradação, detenção, exposição à venda, comercialização, com rigor dobrado para espécies ameaçadas de extinção, cujo número não para de crescer. Por isso, é responsabilidade de todos, inclusive dos juizes, assegurar a integridade da nossa diversidade faunística.

4. Estrelas-do-mar são organismos frágeis, no passado recente abundantes na costa do Brasil. Seus esqueletos continuam abertamente expostos à venda, não obstante a situação lamentável de conservação no seu habitat natural. A espécie em questão (*Oreaster reticulatus*), de estonteante cor alaranjada-avermelhada - uma das maiores e mais belas estrelas-do-mar entre as setenta e setes espécies já identificadas em águas brasileiras -, integra a Lista Oficial Federal de animais em extinção (Portaria 445/2014 do Ministério do Meio Ambiente).

5. A Lei 9.605/1998, embora conhecida, popular e imprecisamente, por Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, em rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes do seu texto, de infrações penais e infrações administrativas. No campo dos ilícitos administrativos, exige-se do legislador ordinário que estabeleça tão só as condutas genéricas proibidas (= tipos genéricos), bem como o rol e limites das sanções cabíveis, deixando a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de decreto.

6. De forma legalmente adequada, em tipo de contornos genéricos (= norma administrativa em branco), o art. 70 da Lei 9.605/1998 prevê como infração administrativa ambiental "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente". É o que basta para, com o preenchimento específico do Decreto regulamentador, cumprir as exigências do princípio da legalidade, que, no Direito Administrativo, não deve ser interpretado ou cobrado com mais rigor do que no Direito Penal, disciplina em que similarmente se admitem tipos abertos. Precedentes, entre outros, do STJ: AgRg no REsp 1.284.558/PB, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 5/3/2012; REsp 1.091.486/RO, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 6/5/2009.

7. Recurso Especial provido.

(REsp n. 1.260.813/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/8/2016, DJe de 7/8/2020.)

22. O Despacho 11996516/2022 cita precedente do STJ contrário à intimação por edital para apresentar alegações finais, o Agravo em Recurso Especial 1701715/ES, mas, é importante fazer algumas ponderações. O Recurso Especial do Ibama foi conhecido apenas por ofensa à alínea a, inciso III, art. 105, da Constituição, ou seja, por ofensa à lei federal. Não foi alegada a divergência jurisprudencial - que também viabiliza o conhecimento do apelo especial pela alínea c, inciso III, art. 105 da Constituição.

23. O ARES 1701715 foi julgado pela 1ª Turma e há decisão monocrática da 2ª Turma do STJ, que deu provimento ao Recurso Especial do Ibama no Agravo em Recurso Especial 1718022/ES (Publicação no DJe/STJ nº 3089 de 17/02/2021. Código de Controle do Documento: 69fa7460-46d5-4c66-a869-3aec4aaeaab7) e afastou o reconhecimento da nulidade da intimação por edital para alegações finais no processo sancionador ambiental em razão da ausência de demonstração de efetivo prejuízo por parte do autuado:

A irrisignação do IBAMA merece prosperar, principalmente pelo fato de que a intimação, nos moldes em que realizada, em consonância com o Decreto 6.514/2008 (arts. 112 e 113), não gerou prejuízo concreto à defesa do interessado.

Conforme se observa do trecho transcrito acima, o acórdão recorrido nada aponta quanto ao prejuízo que teria sido causado à defesa do recorrido, limitando-se a afirmar o vício procedimental. Sem efetivo prejuízo, não há que se cogitar de nulidade do processo administrativo.

Nesse sentido, transcrevo o parecer do MPF, que adoto como razões de decidir:

O agravo em recurso especial é tempestivo (fls. 351 e 356), com impugnação específica de todos os fundamentos da decisão agravada e deve ser conhecido para afastar o óbice das Súmulas 7 e 83/STJ.

A controvérsia em questão – possibilidade, ou não, de intimação por edital para apresentação de alegações finais em processo administrativo para fins de apuração de infração administrativa ambiental – se encontra devidamente delineada no acórdão recorrido, sendo viável sua recategorização com base na moldura fática contida na decisão e

desnecessário adentrar o contexto fático-probatório. Daí não ser aplicável, no caso, a Súmula 7/STJ.

Noutro passo, a decisão que não admitiu o apelo excepcional não trouxe à colação nenhum precedente dessa Corte de Justiça no sentido do aresto impugnado. Logo, o trânsito do recurso especial não poderia ser obstado pela incidência da Súmula 83/STJ, sem a devida demonstração de que a diretriz jurisprudencial desse Tribunal Superior estivesse consolidada sobre o tema.

Consoante consta do acórdão impugnado, o agravado ajuizou ação anulatória em face do IBAMA, tendo em vista a imposição de multa em processo administrativo, no qual teria sido intimado via edital para apresentação de alegações finais.

O Juízo de 1º grau acolheu o pedido para anular o procedimento administrativo instaurado pelo órgão ambiental, a partir da abertura do prazo para as derradeiras razões, determinando que a intimação fosse realizada nos moldes da Lei nº 9.784/99.

A Corte Regional manteve a sentença, sob o fundamento de que a intimação por edital, prevista no Decreto nº 6.514/2008 não pode se sobrepor às modalidades contidas na Lei em comento, que disciplina o processo administrativo em âmbito federal, e “determina a intimação de todos os atos por meio que se assegure a certeza da ciência do interessado e, portanto, a notificação do atuado para apresentar as alegações finais, tão somente através de publicação na sede administrativa e em sítio na rede mundial de computadores ofende os princípios do devido processo legal e da ampla defesa”.

Destacou, ainda, que “o autor mantém o mesmo endereço há muitos anos e a autuação dos agentes ambientais ocorreu no domicílio do autor, afastando qualquer justificativa da não notificação do requerente por meios que viessem a assegurar a plena convicção de seu conhecimento para, querendo, apresentar as alegações finais” (fls. 305 e 306).

A recorrente, por sua vez, em suas razões, argumenta que, no caso, teria seguido as regras contidas no Decreto nº 6.514/2008 e na Instrução Normativa nº 27/2009, no sentido de que a intimação pessoal do atuado seria necessária apenas quando envolvesse diligência ou houver ato da autoridade administrativa, com possibilidade de agravamento de sanção ou imposição de dever, e que, à época, para apresentação das alegações finais, era necessária somente a afixação da relação do processo administrativo na unidade correspondente e publicação no sítio na rede mundial de computadores.

Diante do exposto, **conheço do Agravo para dar provimento ao Recurso Especial do IBAMA**.

24. O atuado interpôs agravo interno em face da decisão monocrática, que não foi conhecido por violação à Súmula 182/STJ, que exige impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida.

25. Assim, é plenamente cabível a atuação estratégica dos órgãos de representação judicial para buscar (1) decisão colegiada da 2ª Turma favorável ao Ibama; (2) reverter o entendimento da 1ª Turma do STJ, pois há divergência entre as turmas; (3) a aplicação da tese firmada sob o rito dos recursos repetitivos acerca da subsidiariedade da Lei 9.784, de 1999, em relação ao rito específico do Decreto 6.514, de 2008, por meio da interposição de Recursos Especiais com fundamento no art. 105, III, c, da Constituição.

26. Nesse cenário, apesar de haver inúmeras decisões desfavoráveis à tese do Ibama nos Tribunais Regionais, há amplo espaço para reverter o entendimento no STJ, cujas decisões podem vir a vincular todos os TRFs, se observado o rito dos recursos repetitivos.

III. Necessária distinção entre a notificação que viabiliza a formação da relação processual da ciência para apresentar alegações finais

27. Outro ponto a ser enfrentado diz respeito à distinção entre notificação e intimação. O DESPACHO GABIN assim dispõe:

“15. Destaque-se que a Lei 9.784/99 emprega intimação tanto para a ciência de decisão, o que doutrinariamente se classificava como intimação, quanto para a efetivação de diligências, usualmente denominada notificação. Com o advento do CPC de 2015, essa distinção não é mais efetuada, restando apenas aquela entre a citação e a intimação, que estão abrangidas pelo termo intimação na Lei de Processo Administrativo federal. Dessa forma, independentemente do Decreto 6.514/08 usar a notificação, utiliza-se intimação, pois esta tem natureza legal.”

(...)

“17. Desde 1997, o Supremo Tribunal Federal rechaça intimação por edital (ciência ficta) em processo administrativo (sancionador ambiental) sem que o interessado esteja em lugar incerto e não sabido.

DEVIDO PROCESSO LEGAL - INFRAÇÃO - AUTUAÇÃO - MULTA - MEIO AMBIENTE - CIÊNCIA FICTA - PUBLICAÇÃO NO JORNAL OFICIAL - INSUBSISTÊNCIA. A ciência ficta de processo administrativo, via Diário Oficial, apenas cabe quando o interessado está em lugar incerto e não sabido. Inconstitucionalidade do § 4 32 do Regulamento da Lei nº 997/76 aprovado via Decreto nº 8.468/76 com a redação imprimida pelo Decreto nº 28.313/88, do Estado de São Paulo, no que prevista a ciência do atuado por infração ligada ao meio ambiente por simples publicação no Diário.

[STF, Pleno, v.u., RE 157.905/SP, rel. Min. Marco Aurelio, j. em 06/08/1997, DJU 25/09/1998]

18. Embora a decisão do Supremo tenha se referido ao ato inicial de ciência, que no processo civil é a citação, a sua razão de decidir é clara: “a ciência ficta visa a suprir a impossibilidade de implementar-se a pessoal.” Visto que no processo administrativo federal não existe distinção entre citação e intimação, sendo tudo intimação, o entendimento do STF é plenamente aplicável ao processo administrativo.

19. O STF não disse em momento algum que a ciência ficta seria admitida para intimações, chegando mesmo a julgar, no MS 25.962 (2008), inconstitucional regra do próprio CNJ ao falar em ordem natural das coisas e a processual que implique razoabilidade: “Conhecido os beneficiários do ato, deve ocorrer a ciência respectiva, não podendo esta se verificar de forma ficta, ou seja, mediante edital.”

28. Veja que, pelo raciocínio desenvolvido, (1) o CPC/15 é utilizado para igualar os termos “notificação” e

“intimação”; (2) partindo desse pressuposto, é apresentada a próxima premissa de que não há distinção entre esses dois institutos; (3) o fato de se ter igualado a ciência da instauração do processo (intimação) à ciência de atos praticados posteriormente (notificação) permite aplicar entendimento do STF que declarou a ilegalidade da ciência ficta da instauração do processo.

29. Com a devida vênia, a aplicação subsidiária do CPC/15 ao processo administrativo em relação à qualificação da ciência de atos pelo administrado não pode ter como único consectário lógico igualar atos processuais que tem efeitos distintos para fins de concretização dos princípios da ampla defesa e do contraditório, para atrair a aplicação de precedente do STF a essas situações distintas.

30. Ao ler a íntegra do voto do Ministro Relator no RE 157.905-6/SP, verifica-se que a intimação por edital foi rechaçada porque efetuada para comunicar da instauração do processo sancionador, *in verbis*:

“O maior vício que pode macular um processo, seja ele administrativo, ou não, é o da ausência de conhecimento pela parte envolvida. O exercício do lúdico direito de defesa pressupõe a ciência do procedimento em curso e esta tanto quanto possível há de ocorrer observada a pessoalidade. A publicação de notícia do processo, para ciência inicial, equiparando-se à citação daqueles de natureza judiciária mediante publicação no Diário Oficial, mostra-se ficta e somente subsiste nas hipóteses em que a parte interessada está em local incerto e não sabido. A Corte de Origem, mediante o acórdão proferido, acabou por concordar com a notificação ficta das Recorrentes para responderem a um processo administrativo, transgredindo, assim, princípio básico implícito em nossa Constituição Federal. Todo aquele que esteja envolvido em processo administrativo há de ser cientificado de sua existência sob pena inviabilizar-se o próprio exercício do direito de defesa. No caso dos autos, placitou-se a regra do § 4º do artigo 32 do Regulamento da Lei nº 977/76, aprovado pelo Decreto nº 8.468/76 com a redação imprimida pelo Decreto 28.313/88, do Estado de São Paulo, no que dispõe que constatada a infração, é lavrado auto, imposta a multa, dando-se ciência ao infrator não mediante notificação pessoal mas publicação no Diário Oficial. Repita-se que ciência ficta visa a suprir a impossibilidade de implementar-se a pessoal.”

31. No mesmo sentido, no MS 25962, foi firmada a tese de que “*Desconhecida a existência do processo, mostra-se inconstitucional dispositivo do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça - artigo 98 - prevendo a ciência ficta de quem pode ser alcançado por decisão administrativa.*” (MS 25962, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/2008, DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-01 PP-00156 RTJ VOL-00209-03 PP-01103 LEXSTF v. 31, n. 363, 2009, p. 108-126).

32. Assim, entendo que é possível defender a aplicação da técnica da distinção (*distinguishing*), hoje expressamente prevista em nosso ordenamento jurídico nos arts. 489, § 1º e 927, § 1º, do CPC, para defender que a intimação por edital, por se dar após a devida formação da relação processual, com a plena ciência do atuado de que foi instaurado o processo administrativo, não estaria abrangida pelos precedentes colacionados acima.

IV – Necessidade de demonstração de efetivo prejuízo

33. É assente a jurisprudência, tanto em sede de processo administrativo como no processo penal, que as nulidades processuais devem ser reconhecidas desde que causem **efetivo** prejuízo à defesa. Veja que a jurisprudência do STJ, na seara penal, tem se firmado no sentido de que mesmo as nulidades absolutas demandam prejuízo efetivo para que sejam reconhecidas:

PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. 1. OFENSA AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL. NÃO VERIFICAÇÃO. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA. AUSÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO. 2. USO DE ALGEMAS. ALEGAÇÃO PRECLUSA. PREJUÍZO NÃO INDICADO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. 3. EXCESSO DE PRAZO. NÃO VERIFICAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE OBSERVADO. 4. PRISÃO PREVENTIVA. FUNDAMENTAÇÃO CONCRETA. GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA. CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS. ANOTAÇÕES ANTERIORES. 5. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, “não há transgressão ao princípio do juiz natural, nem obrigatoriedade recursal - acusatória ou defensiva - quando exarada decisão em audiência de custódia por plantonista e distribuído o inquérito ao Juízo competente, este decreta a prisão preventiva, fundamentadamente” (AgRg no HC n. 527.921/RS, Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe 29/10/2019).

2. No moderno sistema processual penal, eventual alegação de nulidade, ainda que absoluta, deve vir acompanhada da demonstração do efetivo prejuízo. Não se proclama uma nulidade sem que se tenha verificado prejuízo concreto à parte, sob pena de a forma superar a essência. Vigora, portanto, o princípio *pas de nullité sans grief*, a teor do que dispõe o art. 563 do CPP. Na hipótese, não houve insurgência defensiva oportuna nem indicação de prejuízo concreto, motivo pelo qual não há se falar em nulidade.

3. Eventual constrangimento ilegal por excesso de prazo não resulta de um critério aritmético, mas de uma aferição realizada pelo julgador, à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, levando em conta as peculiaridades do caso concreto, de modo a evitar retardo abusivo e injustificado na prestação jurisdicional. No caso dos autos, a ação penal tramita em observância ao princípio da razoabilidade, sem registro de qualquer evento relevante atribuído ao Poder Judiciário que possa caracterizar constrangimento ilegal e justificar o relaxamento da prisão.

4. As instâncias ordinárias se basearam em elementos concretos que demonstram a necessidade da custódia, sobretudo para garantir a ordem pública. Com efeito, as decisões ordinárias indicam a gravidade concreta da conduta imputada, uma vez que o paciente foi preso em flagrante após arremessar pela janela do carro um tablete de maconha, pesando 609 gramas. Ademais, o paciente possui inúmeras anotações, inclusive por associação para o tráfico, já tendo sofrido condenação pelo crime de sequestro.- Contata-se, portanto, uma periculosidade acentuada, com fundamento em elementos concretos, aptos a ensejar a atuação do Estado cerceando sua liberdade para garantia da ordem pública. De fato, a existência de condenação definitiva enseja igualmente a decretação da prisão cautelar, como forma de conter a reiteração, resguardando, assim, o princípio da prevenção geral e o resultado útil

do processo.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.(AgRg no HC n. 771.539/RJ, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 18/10/2022, DJe de 24/10/2022.)

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO QUALIFICADO CONSUMADO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA PRONÚNCIA. PROVA ILÍCITA. INTERROGATÓRIO JUDICIAL. DIREITO AO SILÊNCIO. PRINCÍPIO DO NEMO TENETUR SE DETEGERE. ART. 5º, LXIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. NULIDADE RELATIVA. ART. 563 DO CPP. PRINCÍPIO DO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. INEXISTÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A proibição da autoincriminação resguarda o direito de o acusado não produzir provas contra si mesmo, sendo conhecido como princípio do nemo tenetur se detegere - princípio da vedação à autoincriminação ou direito ao silêncio -, consagrado no inciso LXIII do art. 5º da Constituição da República, também é garantido pela Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH), conhecida com Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário.

2. Nesse diapasão, o réu tem o inequívoco direito de não produzir prova contra si mesmo, motivo pelo qual deve ser advertido, quando inquirido, da prerrogativa de quedar-se silente, como ocorreu na hipótese em tela. Na hipótese, o agravante foi incluído no aditamento à denúncia oferecida pelo Parquet apenas ao término do ato processual de ouvida das testemunhas, ocasião em que foi efetivamente informado acerca de seus direitos constitucionais.

3. Convém lembrar, ainda, que o reconhecimento de nulidade, relativa ou absoluta, no curso do processo penal, segundo entendimento pacífico desta Corte Superior, reclama uma efetiva demonstração do prejuízo à parte, sem a qual prevalecerá o princípio da instrumentalidade das formas positivado pelo art. 563 do CPP (pas de nullité sans grief). Precedentes.

4. A jurisprudência desta Corte Superior pacificou o entendimento de que "a inobservância da regra de informação quanto ao direito ao silêncio gera apenas nulidade relativa, cuja declaração depende da comprovação do prejuízo" (AgRg no HC n. 506.975/RJ, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 6/6/2019, DJe de 27/6/2019.), o que não restou comprovado no caso.5. Agravo regimental desprovido.(AgRg no HC n. 738.493/AL, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 18/10/2022, DJe de 24/10/2022.)

34. O princípio da instrumentalidade das formas tem sido aplicado mesmo nas hipóteses em que uma fase de defesa, expressamente prevista no Código de Processo Penal, seja suprimida em razão da devida instrução dos autos por inquérito processual:

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. INDEFERIMENTO LIMINAR. IMPETRAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO AO RECURSO CABÍVEL. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO REMÉDIO CONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AO SISTEMA RECURSAL. PECULATO. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DO ACUSADO PARA APRESENTAÇÃO DA DEFESA PRELIMINAR PREVISTA NO ARTIGO 514 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. PERSECUÇÃO CRIMINAL PRECEDIDA DE INQUÉRITO POLICIAL. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO 330 DA SÚMULA DESTA CORTE SUPERIOR DE JUSTIÇA. MÁCULA ARGUIDA POR OCASIÃO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE APELAÇÃO. PRECLUSÃO. SUPERVENIÊNCIA DO JULGAMENTO DO MÉRITO DA AÇÃO PENAL. PERDA DO OBJETO. COAÇÃO ILEGAL INEXISTENTE.1. A via eleita revela-se inadequada para a insurgência contra o ato apontado como coator, pois o ordenamento jurídico prevê recurso específico para tal fim, circunstância que impede o seu formal conhecimento. Precedentes.2. Consolidou-se neste Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que a notificação do servidor público, nos termos do artigo 514 do Código de Processo Penal, não é necessária quando a ação penal é precedida de inquérito policial. Enunciado 330 da Súmula deste Sodalício.3. Na espécie, a ação penal em apreço foi instruída com inquérito policial, razão pela qual a ausência de intimação do acusado para apresentação de defesa preliminar não enseja a nulidade do processo.Precedentes.4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a falta de abertura para a defesa prévia prevista no artigo 514 do Código de Processo Penal é causa de nulidade relativa, precluindo caso não suscitada na primeira oportunidade que a parte tenha para falar no processo.5. Na hipótese dos autos, constata-se que a eiva em exame somente foi articulada por ocasião da interposição de recurso de apelação contra a sentença condenatória, tratando-se, assim, de matéria acobertada pela preclusão.6. Com a prolação de sentença condenatória, como ocorreu no caso em tela, resta prejudicado o exame da alegada supressão da defesa prévia prevista no artigo 514 do Código de Processo Penal, uma vez que todas as questões levantadas em seu favor já foram amplamente debatidas durante a persecução criminal e devidamente analisadas no édito repressivo. Precedentes do STJ e do STF.7. Agravo regimental desprovido.(AgRg no HC n. 441.555/SC, relator Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 17/4/2018, DJe de 26/4/2018.)

35. Dessa premissa o Despacho nº 11996516/2022-GABIN não se afastou, entretanto, criou um conceito de prejuízo em tese, que se caracteriza pela mera homologação do auto de infração exceto nos casos em que houve reconhecimento expresso pelo atuado acerca do cometimento da infração. Destaco trecho da argumentação:

50. Para a comunicação ficta ser causa de nulidade dos atos processuais que lhe são posteriores, ela deve ser prejudicial ao administrado, o que se constata pela manutenção, ainda que parcial, do auto de infração. Exigir o prejuízo evita anulações por preciosismo ou erros insignificantes, mas de forma alguma permite que a autoridade administrativa julgadora especule sobre o que o acusado poderia ter alegado, se o argumento tinha chance de ser acatado etc., sob pena de subverter o devido processo legal administrativo em decisão desprestigiadora de tal direito.

51. A manutenção, ainda que parcial, do auto de infração deve estar fora do âmbito de eventual "reconhecimento jurídico do pedido pelo infrator", pela inexistência do prejuízo. Pela inexistência de revelia no processo administrativo federal (art. 27), esse reconhecimento deve ser expresso nos autos, pois se o atuado reconhece a validade do auto de infração, ainda que parcial, e a decisão de primeira instância mantém a autuação nos limites

desse reconhecimento, não se pode falar em prejuízo e, conseqüentemente, em nulidade da intimação por edital sem os requisitos do artigo 26 da Lei 9.784/99.

36. É como se o administrado sofresse um prejuízo por ter violado as normas de proteção ao meio ambiente - um raciocínio que inverte a lógica da responsabilização administrativa e os parâmetros da jurisprudência sobre a necessidade de demonstração de prejuízo concreto à defesa.

37. Veja que o próprio José dos Santos Carvalho Filho ^[2], citado no Despacho nº 11996516/2022-GABIN para sustentar a nulidade das intimações, admite que, ao menos o comparecimento espontâneo do autuado no processo, em atendimento à intimação que possa ser tida como irregular não gera nulidade. O doutrinador não exigiu que, ao final, fosse afastada a aplicação da lei ao administrado:

Já nos referimos ao tema da tensão entre o princípio do formalismo e o da finalidade das intimações. Não custa frisar, todavia, que deve prevalecer o fim a que se destinam as intimações e não o excesso de formalismo, prejudicial à celeridade do processo e ao interesse das partes e da Administração. Se a autoridade conseguiu efetivar a comunicação ao destinatário, irregularidades ou vícios, deem ter-se como superados. Podemos dar como certo, sem receio de errar, que, no processo administrativo, tem inteira incidência a norma, aplicável no processo judicial, no sentido de que a previsão legal de forma, sem cominação de nulidade, mantém o ato como válido, se alcançar sua finalidade, ainda que executado de modo diverso.

A propósito desse aspecto, parece oportuno lembrar, como o fez ilustre doutrinadora, que incidem princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no que tange à efetiva ciência dos atos relevantes do processo e, por esse motivo, se o administrado comparece à Administração por força de intimação informal, “pela lógica, se autodeclarou como ciente de aspecto processual administrativo que lhe diga respeito.”

38. E, friso, esse pensamento doutrinário, com a devida vênia e respeito ao festejado autor, não é acolhido pelo STJ, que exige a efetiva demonstração de prejuízo para reconhecer nulidade processual, não bastando a mera irregularidade para decretá-la.

39. A imposição de sanções administrativas pela violação das regras uso, gozo e proteção do meio ambiente decorre do comando direto e exposto do art. 225, § 4º, da Constituição Federal e do art. 70, da Lei 9.605, de 1998. Dessa forma, o cidadão pode ser apenado por ter violado essas normas - o que, em hipótese alguma, pode ser reconhecido como prejuízo causado pela ação estatal.

40. A proteção do meio ambiente, por certo, convive com as garantias do indivíduo em face da ação do Estado, o que se concretiza por meio das normas que asseguram a ampla defesa e o contraditório, mas também com o princípio da instrumentalidade do processo e do formalismo moderado que rege o processo administrativo.

41. O art. 123, do Decreto 6.514, de 2008, que rege o julgamento de primeira instância já previu expressamente que a autoridade julgadora deveria, de ofício, notificar o autuado para se manifestar nos autos caso constatasse que a penalidade seria agravada. Essa era a redação até a edição do Decreto 9.760, de 2019:

Art. 123. A decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, ou ao valor da multa, podendo, em decisão motivada, de ofício ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental vigente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Parágrafo único. **Nos casos de agravamento da penalidade, o autuado deverá ser cientificado antes da respectiva decisão, por meio de aviso de recebimento, para que se manifeste no prazo das alegações finais.**

42. Em harmonia com esse parâmetro, os regulamentos do Ibama, vigentes até 2019, determinavam a intimação pela via postal com aviso de recebimento nos casos em que constatada a possibilidade de agravamento da sanção pecuniária, quando haveria efetivo prejuízo ao autuado:

IN 14, de 2009

Art. 66. Por ocasião da remessa dos autos à autoridade julgadora, ao final da fase de instrução, deverá ser novamente verificada a existência de agravamento, caso este não tenha sido constatado anteriormente.

§ 1º A manifestação do autuado sobre agravamento verificado nesta fase dar-se-á conjuntamente com as alegações finais.

§ 2º No caso do parágrafo anterior a intimação para alegações finais dar-se-á por correspondência com Aviso de Recebimento - AR.

IN 10, de 2012

Art. 57. As intimações realizadas no âmbito do processo deverão ser comunicadas aos interessados por meio de correspondência encaminhada com Aviso de Recebimento - AR convencional ou digital, salvo as intimações para apresentação de alegações finais sem a caracterização de hipótese de agravamento, que se darão mediante publicação de edital na Unidade Administrativa do IBAMA ou em seu sítio na rede mundial de computadores, contendo a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento.

§ 1º No caso de devolução da intimação pelo Correio, com a indicação de que não foi possível efetuar sua entrega, o NUIP promoverá, nesta ordem:

I - busca de endereço atualizado e nova intimação, uma única vez, se constatada alteração de endereço.

II - intimação por edital ou entrega pessoal.

§ 2º Quando o comunicado dos correios indicar a recusa do recebimento, caracteriza-se a ciência do autuado, aperfeiçoando-se a notificação ou intimação.

§ 3º Nas hipóteses de localidades não atendidas por serviço regular de Correio, os autuados deverão ser comunicados, por ocasião do recebimento do Auto de Infração, que as intimações serão realizadas por edital, salvo se indicar, desde logo, endereço servido pelo Correio no qual possa ser notificado.

§ 4º Todas as intimações realizadas no âmbito do processo poderão ser comunicadas aos interessados por meio de correio eletrônico, obedecido o contido no § 6º.

§ 5º Havendo tecnologia disponível que confirme o recebimento das intimações eletrônicas, poderá ser dispensada a intimação por Aviso de Recebimento - AR.

§ 6º Caso o autuado aceite, por meio de documento registrado no processo, a intimação por via eletrônica, será dispensada a intimação por Aviso de Recebimento - AR.

§ 7º Havendo tecnologia de certificação digital, será permitida a prática de atos processuais pela parte ou seu representante por meio eletrônico.

§ 8º Os atos processuais, inclusive a impugnação de questões incidentais e decisões interlocutórias, em benefício da celeridade processual, serão concentrados e diferidos para o momento processual de julgamento do auto de infração ou do recurso;

§ 9º O processo seguirá independentemente de manifestação ou presença do autuado que, notificado ou intimado regularmente por correio ou pessoalmente para a prática de qualquer ato processual, deixar de produzi-lo ou não comparecer sem motivo justificado, em especial na ocorrência de revelia operada no prazo de defesa.

§ 10. Se o autuado for notificado para apresentação de defesa, alegações finais ou manifestação quanto à reincidência e deixar de fazê-lo no prazo assinalado, a autoridade julgadora competente para julgamento do auto de infração poderá dispensar a instrução processual, estando em termos o processo, passando desde logo ao julgamento que, nesse caso, se dará de forma simplificada, observada a presunção de legitimidade do auto de infração.

§ 11. O disposto no parágrafo anterior não impede que a autoridade julgadora converta o julgamento em diligência, caso necessite de elementos adicionais de convicção.

43. Em sede de direito comparado, na Espanha^[3], que possui forte tradição e estudos na seara do direito sancionador, os tribunais tem o entendimento de que os vícios de procedimento, que afetem o direito a ampla defesa, podem ser sanados no processo administrativo, com a possibilidade de manifestação, desde que ainda seja em sede administrativa. Assim, aberta a possibilidade de, até o final do processo administrativo o administrado apresentar suas razões, o vício relativo à ampla defesa e ao contraditório é considerado sanável:

La jurisprudencia venía aceptando que los defectos del procedimiento sancionador, como los de cualquier otro procedimiento administrativo, aunque causasen inicialmente indefensión, no debían llevar a una sentencia anulatoria de la sanción si en vía de recurso administrativo o jurisdiccional se habían dado al imputado las posibilidades de defensa originariamente negadas. Hay sentencias recientes en las que todavía se deja sentir esa doctrina tradicional:

(...)

- SAN de 26 de diciembre de 2008 (rec. 202/2007). Durante la tramitación des procedimiento, la Administración no tomó en consideración el escrito de alegaciones de la sancionada, que, aun presentado en tiempo y forma, llegó con posteridad a la fecha en que se dictó la resolución sancionadora. A Legada la nulidad de la sanción sobre la base de esta irregularidad, la sentencia dice que "tanto en el recurso de reposición como en el presente recurso contencioso-administrativo, la parte recurrente ha podido realizar cuantas alegaciones han convenido a su interés por lo que no puede hablarse de irregularidad ni de indefensión, al menos en el sentido material de la misma"

(...)

STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 6 de septiembre de 2005 (Ar. 712, de 2006), frente a la alegación de indefensión de un sancionado en materia de tráfico, por no habersele dado traslado del informe de ratificación de la denuncia, señala que "ha podido el recurrente formular alegaciones en el proceso, por lo que carecería de sentido una hipotética nulidad de actuaciones para darle traslado del mismo, que ya ha conocido en este recurso y ha podido formular alegaciones frente a él, como ha hecho"

44. O Tribunal Constitucional afastou, porém, a possibilidade de sanear, na via judicial, vícios relativos à defesa ^[4].

Haste este momento, según explica la sentencia, la doctrina de la Sala era la de "la indefensión material del expedientado en contraposición a la indefensión meramente formal, concluyendo en consecuencia que era posible subsanar las infracciones cometidas en expediente disciplinario en el posterior proceso contencioso". Sin embargo, se añade ahora, que "en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional, espresamente contenida, entre otras, en sus SSTC núm. 126/2005 y 59/2004, esta Sala entiende que la infracción de las garantías constitucionales previstas en el artículo 24 de la CE realizadas en el expediente disciplinario no pueden subsanarse en el posterior proceso contencioso (sin prejuzgar que se puedan subsanar en el ámbito administrativo en algunos casos) pues los derechos fundamentales deben protegerse desde el inicio del expediente y no después". Por lo tanto, y como primera aplicación práctica del cambio de doctrina, la sentencia concluye que "la ratificación del parte militar hecha por su emisor en sede jurisdiccional carece de virtualidad a los efectos de enervar la presunción de inocencia".

45. Neste cenário, se, por um lado, há precedentes contrários à legalidade da intimação pro edital para apresentar alegações finais, há robustos fundamentos e precedentes que apoiam a tese de que essa nulidade (se existir) apenas poderá ser reconhecida quando demonstrado, em cada processo específico, prejuízo concreto ao autuado, como apontou o Ministro Herman Benjamin no ARESP 1718022/ES, cuja fundamentação foi transcrita inicialmente.

46. O ordenamento jurídico brasileiro já não alberga o entendimento de que o vício processual - qualquer que seja sua natureza - possa, por si só, acarretar a integral anulação de um procedimento, seja ele processual penal ou administrativo.

V. Da convalidação dos editais de notificação para apresentar alegações finais

47. Cretella Júnior entende como nulos os atos que ferem direitos públicos subjetivos. Reconhece, entretanto, o jurista que o regulamento é fonte desses direitos - em face do qual o cidadão terá o direito de exigir a conformidade. No tema em discussão, a forma adotada pela Administração para efetuar a intimação para apresentar alegações finais estava expressamente prevista no Decreto editado com base na Lei 9.605, de 1998. Ora, se o ato foi praticado em conformidade com o regulamento, em harmonia com o ordenamento jurídico, não há que se reconhecer nulidade que afasta a convalidação. Esse é o entendimento defendido pela PFE/Ibama: a intimação por edital para apresentar alegações finais foi válida e eficaz até a edição do Decreto 9.760, de 2019.

48. O Despacho 11996516, porém, determinou que fosse declarada a nulidade das intimações efetuadas por edital, afastando a possibilidade de convalidação. A questão, porém, foi superada pelo Decreto 11.373, de 2023, que convalidou todos os atos tornados nulos pelo então Presidente do Ibama:

Art. 2º Ficam convalidadas as notificações por edital para apresentação de alegações finais realizadas até a data de publicação do [Decreto nº 11.080, de 24 de maio de 2022](#).

49. Considerando as informações da **Manifestação Técnica nº 2/2023-Cenpsa de que "Desde o Despacho nº 11624881/2021, de 28 de dezembro de 2021, até 31 de dezembro de 2022, foram registradas 551 decisões recursais e 137 decisões de primeira instância, conforme Tabela 2, que reconheceram a nulidade do edital de alegações finais e consequentemente declaram a prescrição dos autos de infração. Não houve uma aplicação automática do Despacho 11996516/2022-GABIN em todos os processos do universo possível delimitado no item acima, pois, havia a necessidade de análise individualizada de cada auto para se verificar se não seria o caso de aplicação de alguma das exceções previstas que afastaria a ilegalidade do ato."** entendo que todas essas intimações, tidas como nulas, foram convalidadas pelo Presidente da República.

50. Em seguida, foi proferido o Despacho nº 14813566/2023-Gabin, que, por sua vez, afastou a aplicação do Despacho 11996516 na autarquia e, a partir desta data, não era mais cabível o reconhecimento da nulidade da intimação por edital nos processos em que ainda não haviam sido declaradas nulas em processos específicos.

51. É necessário, porém, fazer algumas considerações sobre os motivos pelos quais o Despacho 11996516 havia afastado a possibilidade de convalidação. Além de entender que a ofensa ao devido processo legal levaria necessariamente à nulidade - o que não encontra guarida no ordenamento jurídico na forma como interpretada pelo então Presidente - haveria, ainda, outros dois óbices: lesão ao interesse público e aos interesses de terceiros:

73. Ademais, o artigo 55 da Lei 9.784/99 veda a convalidação quando houver lesão ao interesse público. Com precisão José dos Santos Carvalho Filho aduz que "se o ato tem vício, mas sua convalidação provocará ofensa ao interesse público, melhor deixá-lo com a irregularidade, do que aproveitá-lo com contrariedade ao interesse público" (*Processo Administrativo Federal: comentário à Lei 9.784, de 29.01.1999, 5ª ed., 2013, p. 283*). Há prejuízo claro ao devido processo legal, uma vez que a Lei 9.784/9 e o próprio Decreto 6.514/08 estabeleceram as alegações finais como integrante do processo administrativo sancionador ambiental.

52. Em clássico estudo sobre os vícios dos atos administrativos, Weida Zancaner^[5], que compreende a convalidação como um ato vinculado da Administração, ou seja, sendo viável, há que se restaurar a validade do ato e inclui os vícios processuais dentre os convalidáveis. Entende, ainda, que os vícios de procedimento especificamente são passíveis de convalidação.

3. As barreiras à convalidação

O pressuposto lógico da convalidação, evidentemente, é *apossibilidade* de o ato viciado ser refeito sem vício, isto é, comportar convalidação. O fato de comportá-la, entretanto, não é bastante para concluir-se que sua convalidação é obrigatória. Com efeito, mesmo comportando, em tese, convalidação, podem existir "barreiras" que impeçam a Administração de efetuar-la.

O pressuposto lógico da invalidação, por sua vez, é *impossibilidade* de o ato ser convalidado. O fato, entretanto, de o ato não ser convalidável, ainda não é bastante para concluir-se que sua invalidação é obrigatória.

Com efeito, também podem existir "barreiras" que impeçam a Administração de efetuar-la.⁸

Cumpra agora esclarecermos quais são as barreiras à convalidação e o porquê de sua impositividade.

As barreiras à convalidação são duas: a) a impugnação do interessado; b) o decurso do tempo.

A impugnação do interessado, quer expressamente quer por resistência, constitui barreira ao dever de convalidar, visto que se fosse possível, à Administração Pública efetuar-la após a impugnação do interessado, como bem nos ensina Celso Antônio, "seria inútil a arguição do vício, pois a extinção dos efeitos ilegítimos dependeria da vontade da Administração e não do dever de obediência a ordem jurídica".⁹ Por esta razão a impugnação do interessado, e só do interessado, constitui barreira ao dever de convalidar. Qualquer administrado que não o interessado direto no ato viciado pode impugná-lo em sede administrativa ou denunciar sua incorreção junto ao Tribunal de Contas, *ex vi* do art. 70 da Constituição. Essas providências, entretanto, não obstaculizam o poder de convalidar da Administração Pública.

A outra barreira ao dever de convalidar é o decurso do tempo. Este poderá, só por si, gerar estabilidade do ato, fazendo prescindível a convalidação, pois já tê-lo-á sanado pela via chamada "prescricional". O princípio da segurança jurídica é que postula a sanção do ato pelo decurso do tempo.

O prazo para a estabilização destes atos é, em princípio, de cinco anos, após o que a convalidação se faz prescindível.

4. Os atos convalidáveis

São convalidáveis os atos portadores dos seguintes vícios: a) Competência; b) Formalidade; c) Procedimento.

(...)

c) **Procedimento**

Procedimento é, no correto dizer de Celso Antônio, *uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos, tendendo todos a um resultado final e conclusivo*.

Quanto aos vícios de procedimento, mister distingui-los entre os que podem ser sanados pelo administrado e os que devem ser convalidados pela Administração.¹¹

Todas as vezes que a Administração Pública puder convalidar um ato, dos que se encadeiam no procedimento, deverá fazê-lo. Fica-lhe, todavia, vedado convalidar qualquer ato, no decorrer ou após o procedimento, se da convalidação gerar desvirtuamento da finalidade, em razão da qual o procedimento foi instaurado.

53. O segundo argumento contrário à convalidação se funda na impossibilidade de sanear o ato quando houver lesão ao interesse de terceiros, que seriam os "titulares de interesse na anulação do ato":

74. Igualmente evidente é a restrição de convalidação do artigo 55 da Lei 9.784/99 quando houver lesão a terceiros. "Além do mais, torna-se injurídica a convalidação se houver prejuízo a terceiros: neste caso, estes são os titulares de interesse na anulação do ato a ser convalidado" (CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Processo Administrativo Federal: comentário à Lei 9.784, de 29.01.1999, 5ª ed., 2013, p. 283*). Inegável que o atuado tem interesse na anulação do edital de notificação para apresentar alegações finais em processo no qual existe imputação de penalidade a ele, exceto se reconhecer expressamente a sanção, em uma espécie de "reconhecimento jurídico do pedido". Então não se pode falar em convalidação do edital de notificação para apresentar alegações finais porque há claro prejuízo na manutenção de ato que impede a apresentação de argumentos em determinada etapa processual ou mesmo que pode gerar a declaração da prescrição.

54. Mais uma vez, com todas as vênias, ousou discordar. Ora, se a convalidação não cabe porque, ao final, será aplicada uma penalidade, o instituto teria sido banido do direito processual penal ou sancionador. Se foi identificado vício, algum grau de lesão à ordem jurídica ocorreu, como ensina FORTINI^[6]:

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari justificam a vedação ao uso da convalidação, quando presente impugnação pelo interessado, aduzindo que "admitir, ainda assim, a convalidação implicaria a inutilidade da faculdade de arguir o vício, com o que se estaria, em verdade, quebrando o princípio da igualdade entre partes.

Os mesmos professores acrescem à lista oferecida por José dos Santos Carvalho Filho outras hipóteses em que haveria resistência ao uso da convalidação. Afirmam inviável a convalidação quando o interesse público tiver sido lesado (certamente, os autores estão a se referir a ausência de lesão expressiva ao interesse público, porque alguma sorte de lesão existirá se estamos a tratar de ato portador de vício); quando presentes direitos ou interesses de terceiros lesados pelo ato; e, por fim, não a admitem se se tratar de ato inexistente."

55. Não se pretende, com esse arazoado, fazer pouco dos louváveis princípios da ampla defesa e do contraditório, entretanto, é necessário contextualizar o grau de lesão causado com a intimação por edital. O Decreto 6.514, de 2008, instituiu a abertura de prazo para as alegações finais por meio de edital, pois estar-se-ia em uma fase mais adiantada do processamento da infração, já tendo se operado a ciência do atuado acerca da lavratura do auto de infração - essa, sim, efetuada pessoalmente ou por meio de correspondência com avisto de recebimento e, após esgotadas todas as tentativas de envio, por edital.

56. É também possível fazer uma leitura da vedação à convalidação quando houver prejuízo a terceiros com base nos termos utilizados pelo próprio legislador. Na Lei 9.784, de 1999, a palavra "terceiro" é utilizada com um sentido diferente de "interessado":

CAPÍTULO V DOS INTERESSADOS

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 10. São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 39. Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, serão expedidas intimações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

Parágrafo único. Não sendo atendida a intimação, poderá o órgão competente, se entender relevante a matéria, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.

Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

57. Terceiros, portanto, tem sua esfera de direito afetadas pelo conteúdo do processo administrativo, mas não diretamente, como os interessados (ou legitimados), que integram a relação processual. A lesão a interesse desses terceiros, enquanto óbice para a convalidação, entendo eu, deveriam ser demonstradas no curso da instrução processual para que sirvam de fundamento apto a afastar o aproveitamento do ato anulável.

58. Os efeitos do ato administrativo em relação ao "interessado" e a "terceiros" são explicados, também, na doutrina^[7]:

"Em relação às pessoas há que se distinguir as partes e os terceiros. Tratando-se de um ato unilateral, seria parte no ato administrativo em vigor, apenas o órgão administrativo que o praticou. Todavia, na linguagem jurídica corrente a Administração não é assim designada e é corrente considerar como parte a pessoa ou as pessoas a quem diretamente respeita o caso concreto nele considerado, e que são os destinatários dos respectivos comandos ou permissões. Terceiros serão aquelas pessoas que, não sendo partes no ato, podem todavia ser favorecidas ou prejudicadas pelos efeitos dele. Partes e terceiros poderão ser designados genericamente por interessados. Mas os atos administrativos impõem com frequência certa conduta a todo público, quer exigindo o respeito das decisões da autoridade quer até a colaboração nelas.

(...)

Relativamente a terceiros, os efeitos podem ser favoráveis, como sucede nos casos em que uma permissão é concedida a alguém sem prejuízo das situações existentes, ou em que uma autorização para instalação de uma nova empresa é dada com a condição de conservar certos empregados da empresa anterior ou de a escola ser autorizada contanto que conceda anualmente certo número de bolsas de estudo. E podem ser prejudiciais, como sucede nos casos em que é atendida uma reclamação contra ato anterior que haja reconhecido certos direitos, interesses ou meras situações: o deferimento da pretensão do reclamante prejudicará aqueles que tenham sido favorecidos na decisão contra a qual ele reclamou."

59. Assim, enquanto foi necessária a convalidação das intimações para apresentar alegações finais, não havia óbices legais à aplicação do instituto.

VI. Responsabilização administrativa como objetivo do processo sancionador

60. Na parte final do Despacho do então Presidente da autarquia, restou assentado que "*a movimentação no processo administrativo de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, demolições, apreensões ou medidas acautelatórias em geral, não é causa interruptiva da prescrição, porque não se volta a constituição do crédito. Invalidez dos itens 70-77 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA e a consequente necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF.*"

61. Transcrevo, ainda, parte final da fundamentação:

90. Recentemente, tal diferenciação entre constituição do crédito e as medidas cautelares, como são os embargos, que era clara no Parecer 50/2012/DIGEVAT/CGCOB/PGF, restou ainda mais evidente com a publicação da INC MMA/IBAMA/ICMBIO 02/2020 (arts. 8º e 23), o que foi corroborado pela vigente INC MMA/IBAMA/ICMBIO 01/2021 (arts. 8º e 24).

91. Ambos os normativos distinguem as medidas cautelares da cobrança da multa, que gera o crédito não tributário, sendo expressos em afirmar que as cautelares administrativas "são dotadas de autoexecutoriedade e têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo" (arts. 23, § 1º, e 24, § 1º).

92. Em outras palavras, movimentações relativas a embargos, demolições, apreensões ou medidas acautelatórias em geral não interrompem a prescrição da pretensão punitiva e da intercorrente.

93. Entende-se que deve ser alterado o Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, no qual chancelou os itens 70-77 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA, restaurando-se o entendimento do Parecer 50/2012/DIGEVAT/CGCOB/PGF.

62. Uma vez mais, peço licença para discordar. Em primeiro lugar porque as medidas acautelatórias, embora distintas das sanções em si, são medidas previstas no Decreto 6.514, de 2008, em todos os seus regulamentos, como integrantes do processo administrativo sancionador.

63. Os termos que registram a aplicação das medidas acautelatórias são lavrados juntamente com o auto de infração:

Art. 98. O auto de infração, os eventuais termos de aplicação de medidas administrativas, o relatório de fiscalização e a notificação de que trata o art. 97-A serão encaminhados ao Núcleo de Conciliação Ambiental.

64. O julgamento do auto de infração, por exigência do Decreto 6.514, de 2008, deve necessariamente confirmar, ou não as imposições das medidas administrativas:

Art. 124. Oferecida ou não a defesa, a autoridade julgadora, no prazo de trinta dias, julgará o auto de infração, decidindo sobre a aplicação das penalidades.

§ 1º Nos termos do que dispõe o art. 101, as medidas administrativas que forem aplicadas no momento da autuação deverão ser apreciadas no ato decisório, sob pena de ineficácia.

§ 2º A inobservância do prazo para julgamento não torna nula a decisão da autoridade julgadora e o processo.

§ 3º O órgão ou entidade ambiental competente indicará, em ato próprio, a autoridade administrativa responsável pelo julgamento da defesa, observando-se o disposto no [art. 17 da Lei nº 9.784, de 1999](#).

65. Ora, se tais medidas devem integrar o ato de homologação, não faz sentido que as movimentações voltadas à sua instrução não tenham o condão de interromper o prazo prescricional. Veja que a prescrição é uma espécie de sanção pela inércia do poder público. Se, por força de norma cogente, a instauração do processo é feita com o auto de infração e os termos de registro das medidas administrativas e o julgamento também abarca a apreciação desses atos, não faz sentido considerá-los como movimentações paralelas do processo.

66. Se as normas tivessem determinado a autuação em apartado para imposição de medidas acautelatórias, que seriam julgadas em um ato independente do auto de infração, aí, sim, faria algum sentido considerá-las como "paralelas" ao processo sancionador, mas não é o caso.

67. Importante lembrar, ainda, que algumas das medidas, que inicialmente tem um caráter acautelatório, são posteriormente convertidas em sanções. O embargo pode ser confirmado na homologação, ato em que será aplicada a suspensão parcial ou total de atividades. A apreensão de produtos, inicialmente cautelar, após o julgamento, pode resultar na aplicação da pena de destruição desses itens.

68. O processo sancionador ambiental, diferentemente de um processo administrativo tributário, não tem como finalidade a constituição de um crédito para a autarquia, mas, sim responsabilizar o infrator na seara administrativa. As sanções administrativas podem ser de ordem pecuniária ou não, tanto é assim que o processo pode resultar em uma advertência. Nesses casos, nenhum ato de instrução processual interromperia o curso do prazo prescricional porque ao final não foi constituído um crédito?

69. Há que se recordar, ainda, a autorização expressa da Lei 9.605, de 1998, para a conversão da obrigação pecuniária em obrigação de fazer. O inciso V do art. 140 caracteriza como serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente as ações e atividades que tenha por objetivo a manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a conservação, a proteção e a recuperação de espécies da flora nativa ou da fauna silvestre e de áreas verdes urbanas destinadas à proteção dos recursos hídricos. Vamos supor que, no caso de um infrator hipossuficiente, o Ibama autorize a conversão de multa na realização de serviços de limpeza de um parque urbano. Como não há crédito constituído como resultado final do processo, todos os atos de instrução serão desconsiderados para fins de interrupção da prescrição?

70. Com essas considerações, entendo ser necessário rever a compreensão de que os atos processuais que tenham por objeto medidas acautelatórias são "paralelos" no processo sancionador. As medidas acautelatórias integram o conjunto de medidas que, juntamente com as sanções, promovem a responsabilização ambiental do infrator e, por isso, sua prática tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional.

III. Conclusão

71. Diante do exposto, entendo como válidas as intimações para apresentação de alegações finais feitas por meio de edital, durante todo o período em que o art. 122, do Decreto 6.514, de 2008, esteve em vigor com a redação dada pelo Decreto 6.686, de 2008. Os regulamentos vigentes à época já previam intimação postal com aviso de recebimento nas hipóteses em que o autuado pudesse sofrer prejuízo decorrente da majoração da multa.

72. Por força do art. 2º, do Decreto 11.373, de 2023, todas as intimações por edital para apresentar alegações finais, declaradas nulas por força do Despacho 11996516, foram convalidadas.

73. Com a edição do Despacho do Presidente do Ibama, de 2023, ficavam afastada a aplicação do DESPACHO 11996516/2022 no âmbito da autarquia, não mais sendo cabível a anulação de editais para apresentar alegações finais.

74. No âmbito judicial, não cabe mais a defesa do DESPACHO 11996516/2022, revogado pelo Despacho nº 14813566/2023-Gabin.

75. Diante do impacto do 11996516/2022 na responsabilização administrativa ambiental, com a possível extinção de 183.169 processos de autos de infração, com um valor de R\$ **29.172.276.963,08** (vinte e nove bilhões, cento e setenta e dois milhões, duzentos e setenta e seis mil novecentos e sessenta e três reais e oito centavos), que representam 84% do estoque de processos sancionadores do Ibama, é imperiosa e urgente a atuação estratégica dos órgãos de representação judicial perante o STJ para buscar (1) decisão colegiada da 2ª Turma favorável ao Ibama; (2) reverter o entendimento da 1ª Turma do STJ, pois há divergência entre as turmas; (3) a aplicação da tese firmada sob o rito dos recursos repetitivos acerca da subsidiariedade da Lei 9.784, de 1999, em relação ao rito específico do Decreto 6.514, de 2008, por meio da interposição de Recursos Especiais com fundamento no art. 105, III, c, da Constituição.

76. Abro ciência à PRONACLIMA e Coordenações-Gerais da PFE/Ibama.

77. Ao SEARQ, solicito abrir ciência à CENPSA e ao Gabinete da Presidência.

Brasília, 7 de março de 2023.

MICHELINE MENDONÇA NEIVA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000274202391 e da chave de acesso 4c7dca15

Notas

1. [^] [PUIG, Manuel Rebollo e outros. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LEX NOVA, S A U. Valladolid, 2012, p. 933](#)
2. [^] [CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal: Comentários à Lei nº 9.784, de 29.11.1999. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 174/175](#)
3. [^] [PUIG, Manuel Rebollo e outros. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LEX NOVA, S A U. Valladolid, 2012, p. 929](#)
4. [^] [CAETANO, Marcelo. Princípios fundamentais do direito administrativo. Rio de Janeiro, Forense, 1977, p. 159 e 162](#)
5. [^] [ZANCANER, Weida. https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/8/edicao-1/validacao-dos-atos-administrativos](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/8/edicao-1/validacao-dos-atos-administrativos)
6. [^] [FORTINI, Cristiana e outras. Processo administrativo: comentários à Lei nº 9.784/1999. Belo Horizonte, Fórum, 2008, p. 199](#)
7. [^] [CAETANO, Marcelo. Princípios fundamentais do direito administrativo. Rio de Janeiro, Forense, 1977, p. 159 e 162. – INTERESSADOS VS TERCEIROS](#)



Documento assinado eletronicamente por MICHELINE MENDONÇA NEIVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1103641557 e chave de acesso 4c7dca15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELINE MENDONÇA NEIVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-03-2023 12:40. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900
BRASÍLIA/DF

DESPACHO n. 00040/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 02001.000996/2022-92

**INTERESSADOS: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVÁVEIS - IBAMA E OUTROS**

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1. Trata-se de processo instaurado em virtude do Ofício Nº 1/2022/GN-I/DICON/CNPSA/SIAM (SEI 11726210), por meio do qual os integrantes da ENINs encaminharam consulta a esta PFE-IBAMA-Sede e à Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais (Siam), com pedido de manifestação acerca das possíveis consequências do Despacho nº 11624881/2021, do Presidente do IBAMA, que reconheceu a nulidade das notificações para apresentar alegações finais realizadas por edital, na forma do parágrafo único do art. 122 do Decreto Federal nº 6.514, de 2008, com a redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008 c/c a Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA.

2. Na sequência, o Superintendente de Apuração de Infrações Ambientais proferiu o Despacho nº 11765818/2022-SIAM, direcionando o expediente ao Presidente da Autarquia, que, por seu turno, expediu o Despacho nº 11996516/2022-GABIN, cuja ementa restou assim vazada:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL. MULTA AMBIENTAL. DEVIDO PROCESSO LEGAL. LEI 9.784/99. ALEGAÇÕES FINAIS. INTIMAÇÃO POR EDITAL. ADMISSÃO SOMENTE DIANTE DE INTERESSADOS INDETERMINADOS, DESCONHECIDOS OU COM DOMICÍLIO INDEFINIDO (LEI 9.784/99, ART. 26, § 4º) (*ULTIMA RATIO*). INTIMAÇÕES NULAS QUANDO FEITAS SEM OBSERVÂNCIA DAS PRESCRIÇÕES NORMATIVAS (LEI 9.784/99, ART. 26, § 5º). AUSÊNCIA DE APTIDÃO DE PRODUÇÃO DE EFEITOS DOS ATOS PROCESSUAIS POSTERIORES À INTIMAÇÃO EFETUADA EM DESACORDO COM O ORDENAMENTO JURÍDICO. NÃO INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E DA INTERCORRENTE. JURISPRUDÊNCIA RECHAÇANDO DISPOSIÇÃO REGULAMENTAR (DEC. 6.514/08, ART. 122, NA REDAÇÃO PRÉVIA AO DEC. 9.760/19) DE INTIMAÇÃO POR EDITAL SEM OS REQUISITOS DO ARTIGO 26, § 4º DA LEI 9.784/99. DEVER DO GESTOR DE CONSIDERAR ESSA JURISPRUDÊNCIA. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE. EXPEDIÇÃO DE ORIENTAÇÃO GERAL PARA A AUTARQUIA (LINDB, ART. 30). NECESSIDADE DE A QUESTÃO JURÍDICA SER CHANCELADA PELA COORDENAÇÃO-GERAL DE COBRANÇA E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS (CGCOB/PGF/AGU) POR IMPACTAR PROCESSOS JUDICIAIS, COM EVENTUAL REDUÇÃO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (CPC, ART. 90, § 4º), E NECESSIDADE DE REVISÃO PARCIAL DO PARECER 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, QUE CHANCELOU A OJN 06/2009/PFE-IBAMA.

I – O direito à apresentação de alegações finais é a regra do processo administrativo sancionador e deve ser corretamente comunicado na forma prescrita em lei (Lei 9.784/99, art. 2º, parágrafo

único, X). Na ausência de lei em sentido formal que excepcione o regime geral da Lei 9.784/99 para o processo administrativo sancionador ambiental federal em relação às alegações finais, estas são consideradas como integrantes do devido processo legal administrativo.

II – O devido processo legal e a Lei 9.784/99 somente validam a intimação por edital diante de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido (Lei 9.784/99, art. 26, § 4º) (STF e STJ). Intimação por edital é *ultima ratio*, pois tem uso subsidiário em relação à intimação por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado (Lei 9.784/99, art. 26, § 3º). A intimação para apresentar alegações finais deve ocorrer respeitando as balizas presentes no artigo 26 da Lei do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Ilegalidade da redação do artigo 122 do Decreto 6.514/08 prévia ao Decreto 9.760/19 preceituando a intimação para apresentar alegações finais por edital sem a presença dos requisitos do artigo 26, § 4º da Lei 9.784/99 (AGU, STJ e todos os TRFs). É nula a intimação editalícia não efetuada como *ultima ratio* por inobservância das prescrições legais, como destaca a Lei 9.784/99, art. 26, § 5º ("As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais"), e resta manutenção, ainda que parcial (prejuízo ao administrado), do auto de infração. A manutenção da autuação, ainda que parcial, deve estar fora do reconhecimento expresso pelo autuado do auto de infração.

III – A movimentação de questões paralelas à cobrança da multa no processo administrativo, como embargos, não é causa interruptiva da prescrição, porque não se volta à constituição do crédito. A nulidade da intimação gera a anulação de todos os atos processuais que lhe seguiram, não se admitindo que atos nulos gerem efeito interruptivo da prescrição (STF e STJ). Descumprimento do uso subsidiário da intimação por edital gera a sua nulidade (Lei 9.784/99, art. 26, § 5º), contaminando os atos subsequentes no processo administrativo e, conseqüentemente, não interrompem a prescrição da pretensão punitiva e da intercorrente. Necessidade de revisar parcialmente o Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, que aprovou os itens 70-77 e 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA.

IV – Dever do gestor público de atuar de acordo com o princípio da juridicidade/legalidade. Ausência de súmula vinculante não impede o gestor público de adotar o entendimento jurisprudencial majoritário reconhecendo a ilegalidade da intimação por edital fora das circunstâncias previstas em lei. Não pode o gestor público fingir que não conhece o direito reconhecido pelos tribunais. Seria uma cegueira deliberada deixar acumular passivo (ilegalidades) que deveria ser mitigado mediante pronta correção dos rumos estatais pelo administrador público, e não permitir o acúmulo e depois responsabilizar o controle de legalidade efetuado pelo Judiciário, por exemplo. Existência de precedentes rechaçando a comunicação ficta sem que o interessado esteja em local incerto e não sabido pelo STF, STJ e, no último triênio, por todos os Tribunais Regionais Federais, afastando a intimação por edital prevista na revogada redação do artigo 122, parágrafo único, do Decreto 6.514/08. Ignorar tais precedentes não se coaduna com o dever da autoridade pública de aumentar a segurança jurídica (Lindb, art. 30), além de gerar dispêndios desnecessários à administração pública e, conseqüentemente, violar os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. Há gasto de recursos humanos e materiais do Estado em agir que contraria pacífica jurisprudência e não em outras ações da política ambiental que não são rechaçadas pelo Poder Judiciário, aumentando desse modo a eficácia da cobrança das multas ao mesmo tempo em que diminui atritos institucionais desnecessários entre Executivo e Judiciário.

V – Expedição de orientação geral, nos termos do artigo 30 da Lindb, reconhecendo a nulidade da intimação (notificação) por edital para apresentações de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido) nos termos dos itens II e III da ementa deste despacho.

VI – Necessidade de a questão jurídica ser devidamente discutida pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB/PGF/AGU) por impactar processos judiciais, com eventual redução de pagamento de honorários advocatícios (CPC, art. 90, § 4º), como pela necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, que corroborou a OJN 06/2009/PFE-IBAMA, além de poder surgir questão jurídica não suscitada até então.

3. Nas conclusões do despacho retro, o Presidente da Autarquia determinou os seguintes encaminhamentos:

121. Pelo exposto,

122. (i) revoga-se o despacho de aprovação como parecer normativo dos itens 70-77 e 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA;

123. (ii) encaminha-se, via PFE-Ibama, à Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB) da PGF para eventual ratificação do entendimento constante desse despacho que reconhece:

(a) a nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido) (Lei 9.784/99, art. 26, § 3º, 4º e 5º), sendo inválida a intimação por edital efetuada nos moldes previstos na revogada redação do artigo 122 do Decreto 6.514/08 e, conseqüentemente, inválida a OJN 27/2011/PFE-IBAMA. Se houver o reconhecimento de tal nulidade após o julgamento de primeira instância, faz-se necessária a manutenção, ainda que parcial, do auto de infração não reconhecido expressamente pelo autuado;

(b) a nulidade da intimação gera a anulação de todos os atos processuais subsequentes, que não surtem efeitos jurídicos, nem mesmo para interromper eventual prescrição da pretensão punitiva ou da intercorrente pois não se admite que atos nulos gerem efeito interruptivo da prescrição. Invalidez dos itens 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA e a consequente necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF;

(c) a movimentação no processo administrativo de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, demolições, apreensões ou medidas acautelatórias em geral, não é causa interruptiva da prescrição, porque não se volta a constituição do crédito. Invalidez dos itens 70-77 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA e a consequente necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF.

4. No âmbito desta PFE-IBAMA foi confeccionada a NOTA n. 00072/2022/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 20), acolhida pelo DESPACHO n. 00377/2022/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 21), com as seguintes conclusões:

42. Diante do exposto, sugiro submeter pedido de reconsideração à Presidência da autarquia, em face do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, para que:

(1) reavalie possibilidade de considerar caracterizar como anulável o edital de notificação para apresentar alegações finais, desde que o autuado tenha tido ciência da autuação; a forma de intimação não tenha sido impugnada pelas peças de defesa; e reste comprovado, nos autos, que a convalidação afeta a esfera de direitos de terceiros (que não são os interessados, as partes no processo sancionador);

(2) reavalie o entendimento de que os atos cujo objeto são medidas acautelatória são "paralelos" ao processo sancionador, reconhecendo, ao final, que essa medidas integram a responsabilização administrativa e, portanto, tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional; e

(3) a avalie a possibilidade de provocar os órgãos de representação judicial para que busquem uma decisão por meio de um dos mecanismos de objetivação do processo acerca da validade (ou não) da intimação por edital para apresentar alegações finais e da possibilidade de convalidação desses atos, caso confirmado seu vício.

5. Sobreditas manifestações não foram aprovadas pelo Procurador-Chefe Nacional, sob os seguintes fundamentos:

a. Reputo que inexistente consulta do gestor à PFE-IBAMA, antes pelo contrário, há solicitação solicitação de posicionamento da PGF/DCCOB quanto a entendimento seu, o qual esta PFE-IBAMA e subscritor do presente teve posição superada;

b. É direito do gestor solicitar a manifestação do órgão central da PGF, tema inclusive previsto no art. 27 da Portaria Conjunta n. 01, de 16 de dezembro de 2013, não cabendo demanda de revisão de posicionamento da administração por esta Procuradoria.

6. Em suma, entendeu o Sr. Procurador-Chefe Nacional que a controvérsia deveria ser submetida à avaliação do Departamento de Cobrança da PGF, conforme encaminhamento do dirigente máximo da Autarquia no âmbito do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, sem pronunciamento prévio desta Procuradoria Federal Especializada.

7. Não obstante, no DESPACHO n. 00007/2022/CAE/DEPCOB/PGF/AGU, avalizado pelo DESPACHO n. 00304/2022/GAB/DEPCOB/PGF/AGU (seq. 23/24), o Departamento de Cobrança da PGF restituiu os autos a esta PFE-IBAMA por considerar ser imprescindível "*análise prévia e manifestação conclusiva da controvérsia apontada no DESPACHO N° 11624881/2021-GABIN*", haja vista os reflexos do tema em duas Orientações Jurídicas Normativas, de aplicação obrigatória no âmbito da Especializada, quais sejam, a OJN 27/2011/PFE-IBAMA e a OJN 06/2009/PFE-IBAMA.

8. É de se registrar, contudo, que antes mesmo da edição do Despacho n° 11996516/2022-GABIN já se identificava a existência de divergência de entendimentos entre esta Procuradoria Federal Especializada e a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal - CGCOB/PGF quanto ao efeito interruptivo da notificação para apresentação de alegações finais no procedimento administrativo sancionador ambiental realizadas durante a vigência do Decreto n° 6.686, de 2008, que restou dirimida com a edição da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU (NUP: 02015.005058/2019-24, com a seguinte conclusão:

18. Diante de todo esse panorama, ratificamos o entendimento firmado na Nota n.00032/2019/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, **no sentido de que a notificação para a apresentação das alegações finais, realizada mediante edital publicado no sítio do IBAMA, com base na hoje revogada redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto n° 6.514/2008, está em desacordo com a Lei n° 9.784/1999**, restando superada, nesse ponto, a Nota Técnica CGCOB/DIGEVAT/n° 027/2010, cuja formulação, de certo modo, já houvera sido afastada pelo Parecer n. 00004/2018/DUSC/CGCOB/PGF/AGU e pelo Parecer n. 00005/2018/DUSC/CGCOB/PGF/AGU.

19. Tendo em conta a reportada sustação dos efeitos da Nota n. 00032/2019/DUSC/CGCOB/PGF/AGU pelo Sr. Procurador-Geral Federal, e **com base na tese da observância dos decretos emitidos pelo Poder Executivo, remete-se à apreciação superior a decisão de autorizar a cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto n° 6.514/2008, que vem sendo sistematicamente rechaçada pela jurisprudência majoritária.**

9. A NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU foi acolhida pelo DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU e DESPACHO n. 00209/2020/CGCOB/PGF/AGU, ambos ratificados pelo Sr. Procurador-Geral Federal, nesses termos:

Assim, diante da atuação da autarquia ambiental baseada na observância obrigatória dos decretos emitidos pelo Poder Executivo, sugere-se a autorização da cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada imprimindo o efeito interruptivo da notificação realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto n° 6.514/2008.

5. Contudo, caso a autarquia entenda por seguir essa linha interpretativa, considerando válidas as notificações realizadas anteriormente à alteração do art. 122 e, especialmente, lhes imprimindo o efeito interruptivo da prescrição, a NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU intenta alertar para os riscos processuais de se sustentar a tese, restando à Autarquia a análise de risco quanto à consideração desse marco interruptivo da prescrição em todos os processos de constituição em curso ou, eventualmente, apenas naqueles em que, sem se considerar o marco interruptivo, o crédito estaria fulminado pela prescrição, decisão deve ser analisada e ponderada no âmbito da autarquia. (grifou-se)

10. Como se viu, a Presidência do IBAMA, no Despacho n° 11996516/2022-GABIN, optou por acolher a tese da invalidade das notificações realizadas por edital na forma da revogada redação do artigo 122 do Decreto n° 6.514, de 2008, com atribuição de efeito vinculante às unidades administrativas subordinadas, tendo, entretanto, solicitado manifestação conclusiva do Departamento de Cobrança da PGF para eventual ratificação de tal interpretação, *in verbis*:

116. Para evitar a violação à isonomia, com a manutenção da diferenciação entre os que obtêm a declaração de invalidade da notificação por edital para apresentar alegações finais porque têm ordem judicial e os que não obtêm essa diferenciação pela ausência de comando vindo do judiciário, bem como ao princípio da juridicidade, tomando atitude reiteradamente repelida pelas nossas cortes de justiça, faz-se necessário expedir orientação geral reconhecendo a nulidade da

notificação por edital para apresentações de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido) (Lei 9.784/99, art. 26, § 5º), sendo inválida a intimação por edital efetuada nos moldes previstos na revogada redação do artigo 122 do Decreto 6.514/08 e, conseqüentemente, inválida a OJN 27/2011/PFE-IBAMA. Se houver o reconhecimento de tal nulidade após o julgamento de primeira instância, faz-se necessária a manutenção, ainda que parcial, do auto de infração não reconhecido expressamente pelo autuado. Se há reconhecimento pelo autuado da parte do auto mantida pela decisão de primeira instância não existe prejuízo, logo não se pode falar em declaração de nulidade. Também não há que se falar em nulidade se as alegações finais tiverem sido apresentadas ou se estiver demonstrado nos autos do processo administrativo que houve efetiva ciência da notificação.

117. Tal ocorre porque a intimação por edital é a *ultima ratio*, tanto do ponto de vista da Lei 9.784/99 quanto dos direitos fundamentais do devido processo legal. O descumprimento do uso subsidiário da intimação por edital gera a sua nulidade (Lei 9.784/99, art. 26, § 5º), contaminando os atos subsequentes no processo administrativo, o que motiva a invalidação da OJN 27/2011/PFE-IBAMA, e a conseqüente não interrupção da prescrição, inclusive a intercorrente, ao contrário do que sustenta a OJN 06/2009/PFE-IBAMA (corroborada pelo Parecer 47/2013/DIGEVAL/CGCOB/PGF), que, de forma igualmente inapropriada, reconhece que a movimentação de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, interrompe a prescrição.

118. O artigo 23 do Decreto 9.830/2019 possibilita a edição de enunciados para vincular a própria entidade e os seus órgãos subordinados, na esteira do artigo 30 da Lindb.

119. Ocorre que o tema tem implicações profundas com matéria judicializada, motivo pelo qual é importante a palavra final da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB). Ademais, faz-se necessário expresso enfrentamento dos argumentos para alteração parcial das OJNs 06/2009 e 27/2011 da PFE-Ibama. De qualquer forma, por ser responsável pela uniformidade jurídica da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações federais, a CGCOB pode trazer questão jurídica não suscitada até então e certamente evitar posturas contraditórias da representação judicial com as tomadas pela autarquia.

120. Tal pronunciamento pode não só reduzir a condenação em honorários advocatícios, como autoriza o artigo 90, § 4º, do CPC, bem como economizar recursos humanos e materiais que vão além do Ibama (AGU e Judiciário).

11. Em atendimento aos termos do DESPACHO n. 00304/2022/GAB/DEPCOB/PGF/AGU, o Procurador-Chefe Nacional, em 30/12/2022, emitiu o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00688/2022/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, em que apresenta a NOTA JURÍDICA n. 00002/2022/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU contendo as conclusões abaixo transcritas:

Feitos esses esclarecimentos, entendo por:

I. Suspender a OJN n. 27/2011 até manifestação definitiva do DEPCOB/PGF;

II. Orientar os Procuradores Federais em exercício no âmbito da PFE-Ibama que a referida suspensão não possui efeito em âmbito judicial ou para prestação de subsídios até que definido o tema pelas instâncias superiores ou que os atos administrativos sejam objeto de declaração de prescrição;

III. Por outro lado, orientar os Procuradores Federais em exercício no âmbito da PFE-Ibama que prestem subsídios na defesa do Despacho 11996516/2022-GABIN, quando aplicado adequadamente, em virtude desse ter acatado a tese de fundo aprovada no âmbito da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovada pelos despachos da DUSC, CGCOB e PGF;

IV. Reconhecer que a posição vigente no âmbito da PGF/AGU, do qual a PFE-Ibama é órgão integrante e submetido hierarquicamente, quanto ao tema das alegações finais é, atualmente, aquele objeto da DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU e DESPACHO n. 00209/2020/CGCOB/PGF/AGU e aprovação do PGF, segundo o qual: a) há incompatibilidade entre a redação anterior do art. 122 do Decreto n. 6.514/08 e o disposto na Lei n. 9.784/99, b) porém, é facultado à autarquia manter a cobrança dos créditos que tenham aplicado o decreto, sendo que, ao manter essa tese, fica alertada e é responsável pelos riscos processuais na forma da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU;

V. Encaminhar os subsídios produzidos pela Presidência na forma da Informação Técnica nº 3/2022-Gabin para fins de sua definição quanto à solicitação objeto do Despacho 11996516/2022-GABIN;

12. O impasse, entretanto, permaneceu, pois, enquanto o Departamento de Cobrança da PGF considera ser necessário o pronunciamento conclusivo da PFE-IBAMA sobre a questão de fundo veiculada no despacho da Presidência da Autarquia, o Procurador-Chefe Nacional entende ser dispensável tal manifestação, em virtude da solicitação de resolução definitiva da controvérsia ter sido direcionada pelo dirigente máximo da entidade diretamente àquele órgão, sem consulta prévia à Procuradoria.

13. Visando resolver o entrave, foi realizada reunião no Gabinete do Advogado-Geral da União no dia 20/01/2023, com a participação deste subscritor, da Adjunta do Advogado-Geral da União, Dr^a Mariana Cirne, e do Diretor de Departamento de Cobrança da PGF, Dr. Fábio Munhoz, na qual ficou acordado que esta Procuradoria Federal Especializada providenciará a juntada de sua manifestação aos autos em breve espaço de tempo, para que, na sequência, o órgão de cobrança e demais instâncias jurídicas competentes possam emitir seu pronunciamento jurídico conclusivo acerca da matéria.

14. Desta forma, considerando que se avizinha a resolução da controvérsia no âmbito dos órgãos de Direção da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União e tendo em vista que o DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, a despeito de alertar para os riscos processuais, autorizou a cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008, reconsidero as conclusões da NOTA JURÍDICA n. 00002/2022/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, revigorando os efeitos da Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA até o advento da manifestação definitiva da Procuradoria-Geral Federal, de modo que as notificações para apresentação de alegações finais ocorridas antes da entrada em vigor da nova disposição do Decreto nº 9.760, de 2019 (que alterou a redação do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008) permanecem amparadas por tal OJN, devendo, pois, ser defendido o ato do IBAMA perante o Poder Judiciário, inobstante o alerta promovido pela CGCOB/PGF e da posição firmada no Despacho nº 11996516/2022-GABIN.

15. Nesse sentido, solicito ao Setor de Apoio (Searq) a gentileza de encaminhar os autos à **Coordenação-Geral de Atuação Jurídica Estratégica (CGEST)**, para manifestação jurídica, conforme solicitado pelo Departamento de Cobrança da PGF no bojo do DESPACHO n. 00304/2022/GAB/DEPCOB/PGF/AGU (seq. 23/24), com a rogativa de conclusão da demanda até o próximo dia 27/01/2023.

16. Ato contínuo, dê-se ciência da presente despacho: i) à **Presidência do IBAMA**; ii) ao **Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental(CENPSA)**; iii) à **Coordenação de Matéria Sancionatória - CMSan/PFE-IBAMA**; e iv) à **Coordenação de Matéria Tributária e Cobrança - CTric/PFE-IBAMA**.

Brasília, 23 de janeiro de 2023.

(Documento assinado eletronicamente)

CLEITON CURSINO CRUZ

Procurador Federal

Procurador-Chefe Nacional Adjunto - Gerente de Projetos Substituto

PFE-IBAMA-SEDE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02001000996202292 e da chave de acesso e11bf314



Documento assinado eletronicamente por CLEITON CURSINO CRUZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1076309496 e chave de acesso e11bf314 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLEITON CURSINO CRUZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-01-2023 09:40. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
CENTRO NACIONAL DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL

Manifestação Técnica nº 2/2023-Cenpsa

Número do Processo: 00400.000274/2023-91

Interessado: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

Brasília/DF, na data da assinatura digital.

Trata-se de expediente instaurado pela douta Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente, veiculada por meio do DESPACHO n. 00002/2023/PNDCMA/AGU, em que solicita "uma atuação urgente, de mérito (a ser desempenhada pelas áreas técnicas ambientais) e jurídica (pelos órgãos da AGU) quanto ao tema das multas ambientais ", atinente ao conteúdo do Despacho nº 11624881/2021 e do Despacho 11996516/2022-GABIN.

O Despacho n. 00068/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU solicita apuração conclusiva deste Centro Nacional sobre:

- a) quais os impactos da aplicação do entendimento do Decreto nº 11624881/2021 e do Despacho nº 11996516/2022-GABIN no acervo de multas do Ibama, com a indicação dos valores envolvidos e do percentual do impacto;
- b) qual o quantitativo de multas ambientais e o montante de recursos afetados pela incidência da prescrição, em decorrência desse entendimento, de 2019 até o presente momento;
- c) quais são as medidas tomadas para avaliar os possíveis prejuízos em andamento nas multas ambientais,
- d) quais a medidas administrativas definidas para a regulamentação das alterações promovidas pelo Decreto nº 11.373 de 01 de janeiro de 2023.

Além disso, o Despacho nº 14813566/2023-Gabin determina avaliações técnicas sobre as informações contidas na Informação Técnica nº 3/2022 - Gabin e investigação de eventuais inconsistências na base de dados de autos de infração no Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - Sicafe, conforme abaixo.

I - realize a estimativa do impacto da aplicação dos Despachos nº 11624881/2021 e nº 11996516/2022, do então do Presidente do Ibama, bem como proceda à uma nova avaliação técnica das informações contidas na Informação Técnica nº 3/2022 - Gabin (processo 02001.027126/2022-61), até o dia 08/02/2023;

II - efetue o levantamento de processos que possam ter sido excluídos do Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - Sicafe entre 2019 e 2022, com envio para avaliação da auditoria do Ibama;

Diante do breve resumo, passa-se às manifestações solicitadas pelo Despacho n. 00068/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

a) quais os impactos da aplicação do entendimento do Decreto nº 11624881/2021 e do Despacho nº 11996516/2022-GABIN no acervo de multas do Ibama, com a indicação dos valores envolvidos e do percentual do impacto;

Para se dimensionar o impacto desses despachos no acervo dos processos administrativos sancionadores, precisamos levantar dois parâmetros: 1) o acervo total de processos no período de 2008 a 2019; e 2) o número de processo, daquele universo, que poderiam se notificados por edital.

1. **Das normas aplicáveis.**

O Decreto 6.686, de 10 de dezembro de 2008, que incluiu, no parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008, a redação que determinou a notificação para apresentação de alegações finais por edital, bem como a publicação da pauta de julgamento no site do Ibama.

Parágrafo único. A autoridade julgadora publicará em sua sede administrativa e em sítio na rede mundial de computadores a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento, para fins de apresentação de alegações finais pelos interessados.

A Instrução Normativa 14, de maio de 2009, que regulamentou o Decreto nº 6.514/2008, em seu art. 50 já excepcionava expressamente a intimação para apresentação de alegações finais da regra da tentativa por AR, para que fosse adotado o edital:

Art. 50 As intimações realizadas no âmbito do processo deverão ser comunicadas aos interessados por meio de correspondência encaminhada com Aviso de Recebimento – AR, salvo as intimações para apresentação de alegações finais que seguirão as regras previstas no Dec. 6.514, de 2008.

A regra geral, portanto, era a intimação por edital para apresentar as alegações finais, com duas exceções: se a análise da autuação indicasse o agravamento da sanção pecuniária ou se fosse identificado que o autuado era reincidente (o que poderia acarretar na aplicação da multa em dobro ou em triplo), o autuado era notificado por AR para apresentar alegações finais. Como não conseguimos obter pelo sistema o número de autos com agravamento, a parcela (B) mencionada no início desse tópico, ficou restrita aos processos com indicativo de reincidência.

Contudo, as hipóteses que indicação de majoração ou agravamento a intimação deveria ser por meio de Aviso de Recebimento - AR.

Art. 52 Verificado o pagamento, a equipe técnica elaborará o parecer instrutório sem dilação probatória, e remeterá os autos à autoridade julgadora para decisão, precedida da publicação de edital contendo a lista dos processos, com prazo de 10 (dez) dias para apresentação de alegações finais.

§ 1º Na hipótese de indicação de majoração ou agravamento, o autuado deverá ser intimado por meio de Aviso de Recebimento - AR para manifestar-se no prazo de 10 (dez) dias

Verificado indicativo de reincidência, o autuado também era notificado via AR para se manifestar previamente ao julgamento na IN 14/2009:

Art. 66. Por ocasião da remessa dos autos à autoridade julgadora, ao final da fase de instrução, deverá ser novamente verificada a existência de agravamento, caso este não tenha sido constatado anteriormente.

§ 1º A manifestação do autuado sobre agravamento verificado nesta fase dar-se-á conjuntamente com as alegações finais.

§ 2º No caso do parágrafo anterior a intimação para alegações finais dar-se-á por correspondência com Aviso de Recebimento - AR.

Art. 142. Antes do julgamento de auto de infração deverá ser verificada a hipótese de agravamento, considerando as seguintes regras:

I - se o Auto de Infração foi lavrado sob a égide do Decreto nº 3.179, de 27 de setembro de 1999, nas hipóteses em que o seu julgamento tenha ocorrido antes de 22 de julho de 2008, estando ele pendente de análise de recurso, deverá ser observado o interregno de três anos entre a lavratura do novo AI e o trânsito em julgado do AI anterior adotando-se os procedimentos previstos nesta IN;

II - se o Auto de Infração foi lavrado sob a égide do Decreto nº 3.179, de 27 de setembro de 1999, nas hipóteses em que o julgamento ocorreu após 22 de julho de 2008, estando ele pendente de análise de recurso, deverá ser observado o interregno de três anos entre a lavratura do novo AI e o trânsito em julgado do AI anterior; e

III - se o Auto de Infração foi lavrado sob a égide do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, deverá ser verificado o decurso de cinco anos entre a lavratura do novo AI e a lavratura do primeiro, desde que o segundo AI tenha sido lavrado depois do julgamento do primeiro.

§ 1º Na hipótese do inc. I deverá ser certificada a existência da reincidência e notificar o autuado para se manifestar no prazo de 10 dias.

§ 2º Apresentada a manifestação, após a notificação de que trata o § 1º, a autoridade julgadora deverá decidir pela aplicação ou não da reincidência, promovendo novo julgamento integral do AI.

§ 3º Nas hipóteses do inc. II deverá ser notificado o agravamento antes do julgamento.

§ 4º Na hipótese do inciso II, caso tenha havido o julgamento sem a notificação prévia e sem decisão da reincidência no ato que julgou o auto de infração, não se procederá ao agravamento da multa.

§ 5º Na hipótese do inciso III, o autuado deverá ser notificado para se manifestar sobre o agravamento, julgando-se este no mesmo ato decisório que julgar o novo Auto de Infração.

§ 6º Na hipótese do inciso III, caso tenha havido o julgamento sem a notificação prévia e sem

decisão da reincidência no ato que julgou o auto de infração, não se poderá agravar a multa, devendo-se apurar a responsabilidade da autoridade julgadora pela omissão.

§ 7º Não se fará o agravamento de penalidades em processos de Autos de Infração dos quais não caiba mais recurso.

Essa regra foi mantida pela Instrução Normativa nº 10/2012, que substituiu a IN 14/2009, que determinou que as notificações de alegações finais para os processos que tinham indicativo de agravamento por reincidência tinham que ser pessoal, não podendo ser por edital:

Art. 67. Por ocasião do julgamento do auto de infração, será verificada pelo NUIP a existência de auto de infração anterior confirmado em julgamento, situação em que a nova multa será majorada em dobro ou em triplo, nos termos do art. 11 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

(...)

§ 4º Caso constatada hipótese de reincidência, a intimação do autuado para manifestação antes do julgamento dar-se-á por meio de correspondência com Aviso de Recebimento convencional ou digital, no prazo das alegações finais.

Art. 78. Encerrada a fase de instrução, ou encaminhados os autos à autoridade julgadora nos termos dos §§ 10 e 11 do art. 57, deverá ser aberto prazo de 10 (dez) para o autuado apresentar alegações finais, mediante a publicação da relação de processos que entrarão na pauta de julgamento, na sede administrativa do IBAMA ou em sítio na rede mundial de computadores.

O Decreto 9.760, de 11 de abril de 2019, então, trouxe expressamente a necessidade de notificação por AR ou outro meio válido que assegure a certeza da ciência para fins de alegações finais.

Parágrafo único. A autoridade julgadora notificará o autuado por via postal com aviso de recebimento ou por outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência, para fins de apresentação de alegações finais.

Outro ponto importante para delimitação do passivo que pode ser afetado é a regra de transição contida no art. 148 da IN 14/2009, feito justamente para incorporar a regra processual, trazida pelo O Decreto 6.686, de 10 de dezembro de 2008. Assim, como regra geral, todos os processos que estavam pendentes de julgamento, salvo os que já estavam conclusos para a autoridade julgadora, deveriam ser submetidos a uma (nova) instrução com posterior (re)abertura de prazo para alegações finais, com possibilidade de utilização de edital, se fosse o caso, conforme abaixo:

Art. 148 Todos os processos pendentes de julgamento, na data de publicação desta IN, em análise nas áreas de arrecadação, técnica, fiscalização ou jurídica, deverão ser submetidos a parecer instrutório antes do julgamento do auto de infração.

§1º Ficam dispensados do cumprimento da obrigação disposta no caput aqueles processos que, na data de publicação desta IN, estiverem aos cuidados das autoridades julgadoras, aguardando o julgamento da defesa ou do recurso.

§2º Enquanto o parecer instrutório não puder ser efetuado junto aos sistemas corporativos, serão elaborados de forma manual, seguindo modelo pré-estabelecido.

§3º Todos os processos pendentes de julgamento de recurso deverão ser submetidos a parecer técnico recursal que observará modelo e conteúdo mínimo dispostos em Portaria publicada com tal finalidade. (acrescido pela IN 27/2009)

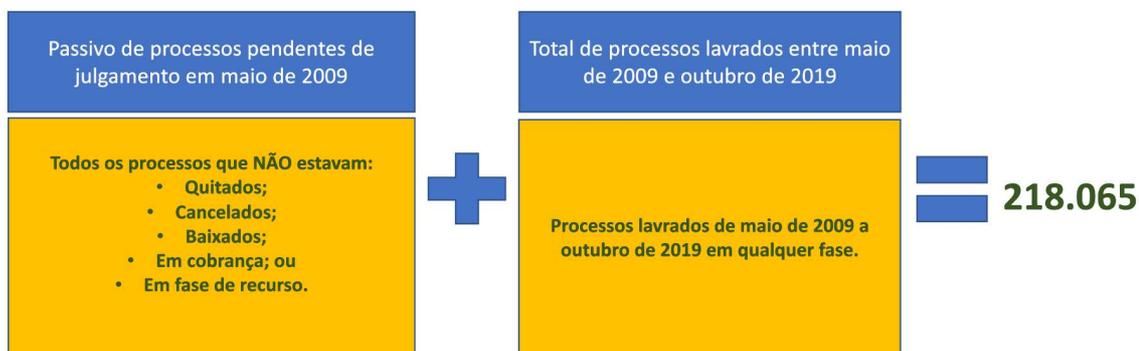
2. **Acervo total e processos sujeitos à notificação por edital**

Diante desse histórico normativo exposto, para se chegar ao universo de processos afetados pelo Despacho 11996516/2022-GABIN, deve-se delimitar os seguintes parâmetros:

2.1. **Acervo total de autos de infração:**

Enquadram-se todos os autos de infração existentes em maio de 2009, excluídos os quitados, cancelados, baixados, em cobrança ou em recurso mais os autos lavrados entre maio de 2009 até outubro de 2019.

Neste ponto, vale ressaltar que as extrações feitas para verificação da fase processual naquela época trazem status que por vezes não permitem concluir se estavam ou não pendentes de julgamento, como o status de "Atualização de dados", que possuem mais de 81 mil registros em processos que variam do ano de 1977 a 2009. Diante dessa incerteza, retirou-se todo processo com esse status.



2.2. Processos pendentes de julgamento em primeira instância até maio de 2009; e

Enquadram-se todos os autos de infração existentes pendentes de julgamento em maio de 2009, excluídos os quitados, cancelados, baixados, em cobrança ou em recurso.



2.3. Todos os processos lavrados depois de maio de 2009 e até a entrada em vigência do Decreto 9.760/19 em 08/10/2019, excluídos os processos com indicativo de reincidência.

Nesse grupo entram todos os processos que já nasceram na vigência da regra prevista pelo Decreto 6.686, de 2008. Os processos entre dezembro de 2009 e abril de 2009, já estão incluídos no grupo anterior. Sendo assim, a regra excepcionava os processos em que houvesse um indicativo de reincidência. Neste caso a notificação deveria ser pessoal. Além disso, a Informação Técnica nº 3/2022 – Gabin e o Despacho 11996516/2022-GABIN trazem outras exceções, mas que não são possíveis de mensurar, por conta da limitação dos registros existentes, tais como:

- O comparecimento espontâneo ou que tenha sido intimado pessoalmente posteriormente devido a indicativo de agravamento observado pela autoridade julgadora no momento do julgamento: não é possível mensurar.
- Outro motivo autônomo que levou ao cancelamento ou à prescrição do processo, como o exposto na Nota Informativa nº 14670316/2023-CCAS/Cenpsa: não é possível mensurar.
- Solicitação de procuradores aos núcleos de instrução, não obstante ter sido notificado por edital, para que a notificação pessoal fosse feita por prudência, por conta das peculiaridades do caso e do valor: não é possível mensurar.



Com isso, o valor cada parâmetro, conforme dados extraídos do Sicafi é:

a) Acervo total: **218.065**

b) Processos pendentes de julgamento em primeira instância até maio de 2009: **33.229**

c) Todos os processos lavrados depois de maio de 2009 e até a entrada em vigência do Decreto 9.760/19, excluídos os que tinham indicativo de reincidência: **149.940**

A fórmula para calcular o impacto do entendimento firmado nos Despachos é:

$$\text{Impacto} = b+c$$

$$\text{Impacto} = 33.229+149.940$$

$$\text{Impacto} = \mathbf{183.169}$$

O impacto potencial do despacho é de 183.169 processos de autos de infração, com um valor de R\$ **29.172.276.963,08** (vinte e nove bilhões, cento e setenta e dois milhões, duzentos e setenta e seis mil novecentos e sessenta e três reais e oito centavos).

$$\text{Impacto percentual} = (b+c)/a \times 100$$

$$\text{Impacto percentual} = (33.229+149.940)/218.065 \times 100$$

$$\text{Impacto percentual} = \mathbf{84\%}$$

O impacto percentual do despacho é de 84% do acervo de multas, o que corresponde a 71% do valor total, conforme tabela abaixo.

Tabela 1: Proporção do potencial impacto

	Quantidade processos	Valor
Acervo total	218.065	R\$ 41.310.574.726,11
Processos do passivo de maio de 2009	33.229	R\$ 3.372.552.263,96
Processos lavrados pós maio de 2009 até outubro de 2019	149.940	R\$ 25.799.724.699,12
Processos com potencial impacto	183.169	R\$ 29.172.276.963,08
Proporção	84%	71%

Gráfico 1: quantidade de autos passíveis de impacto x quantidade de autos não impactados

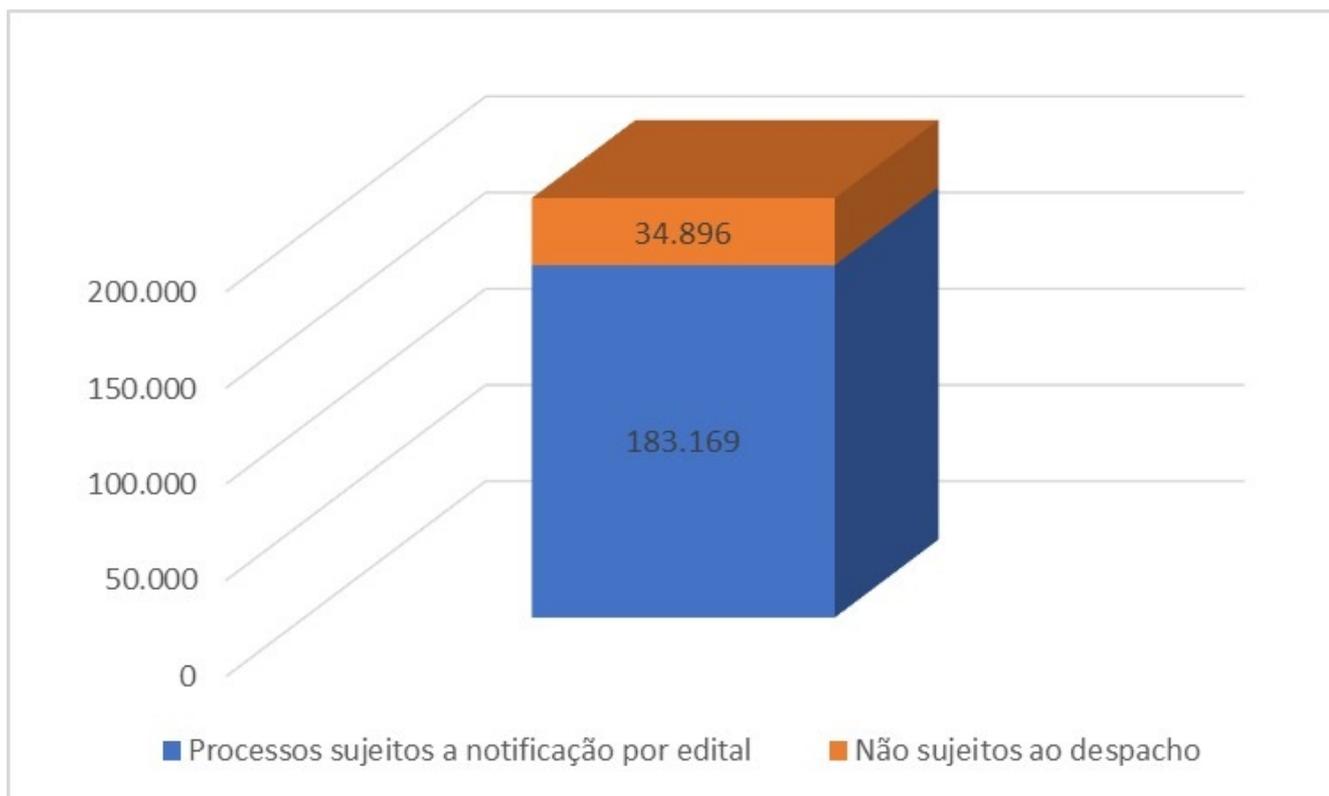
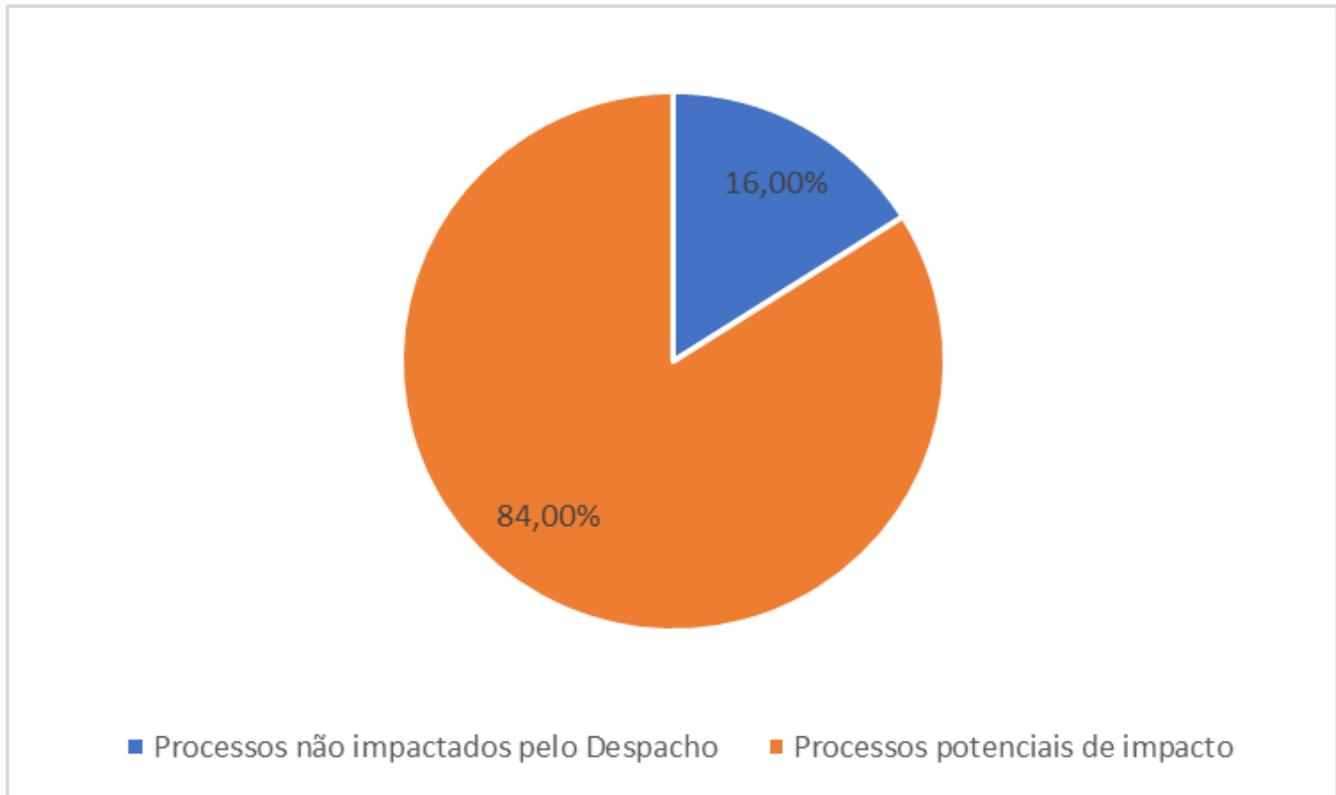
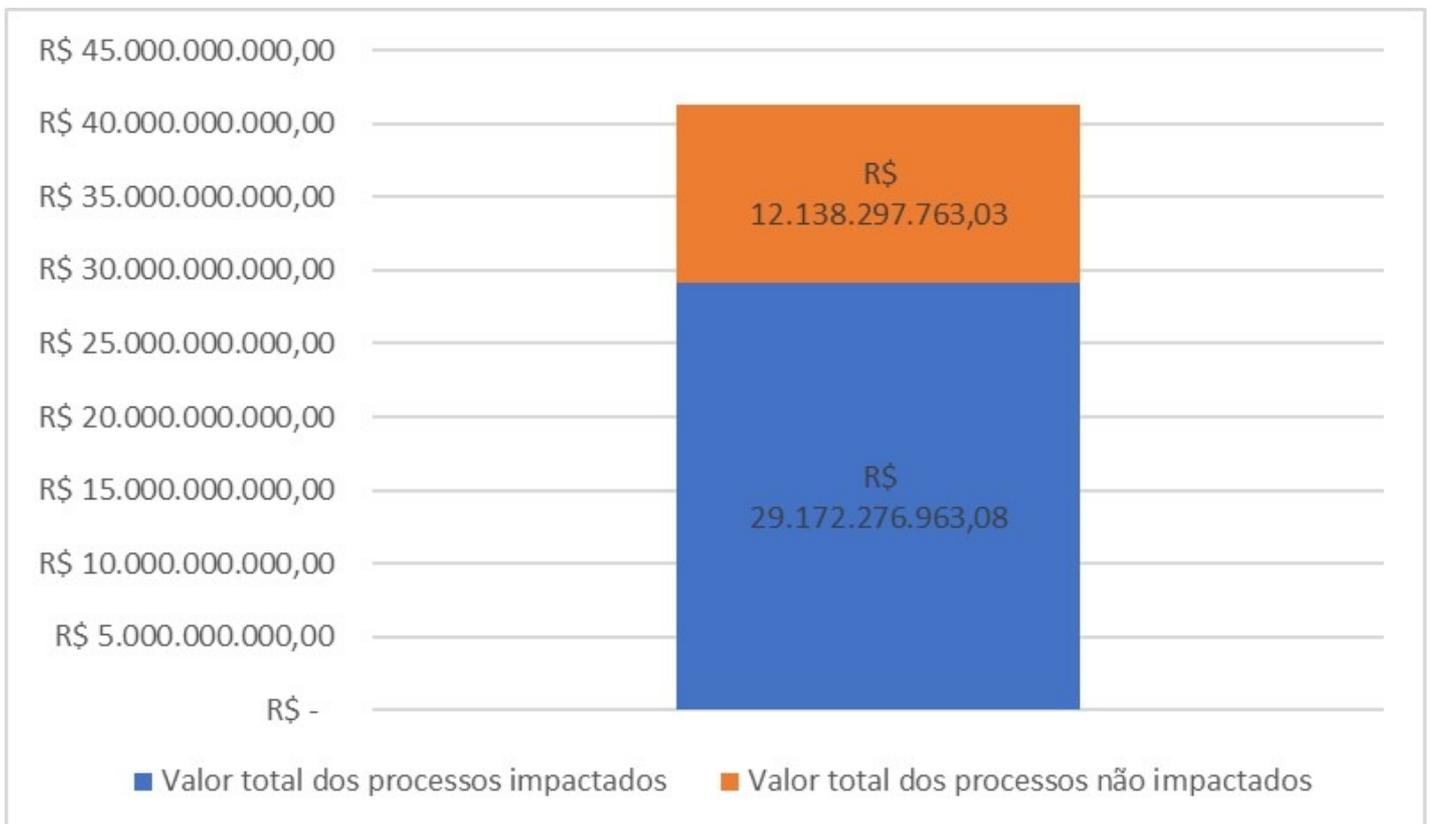


Gráfico 2: proporção de autos do acervo impactados



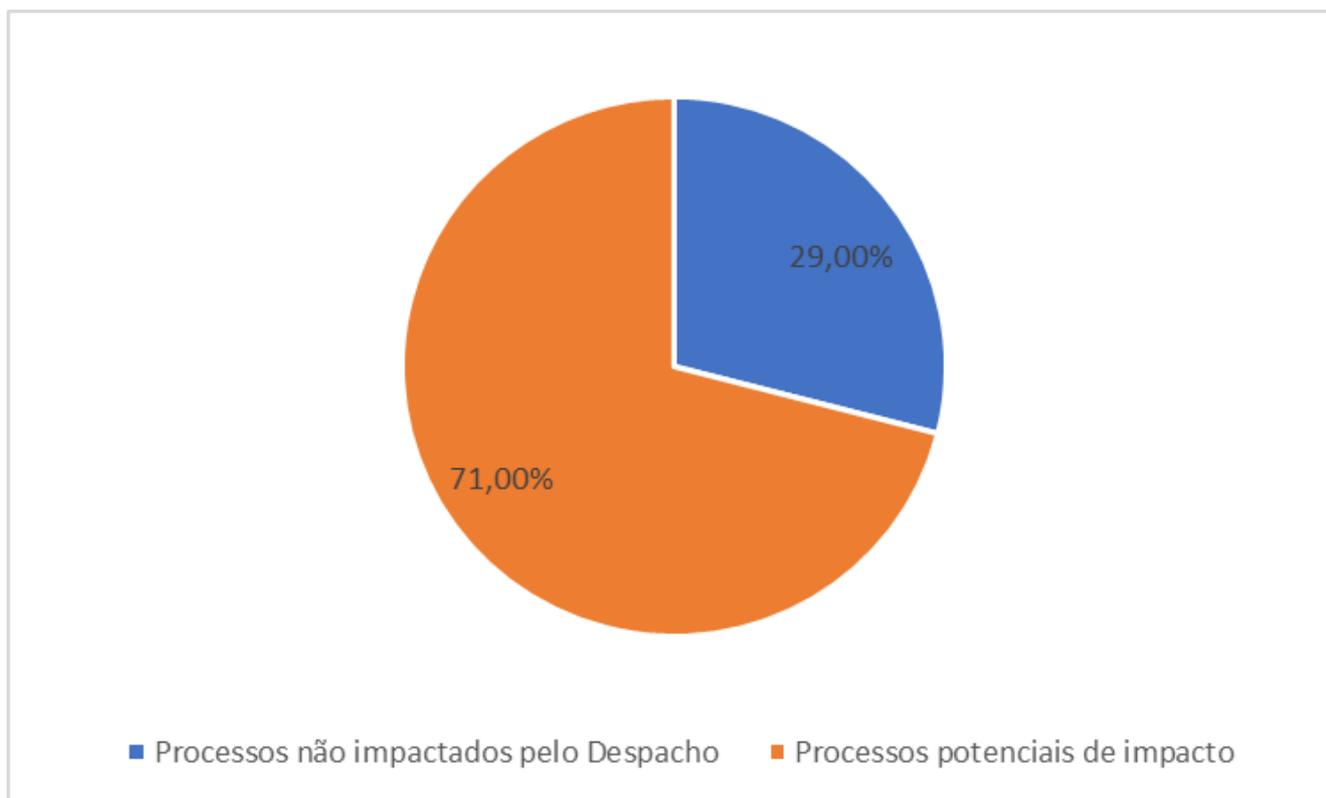
Fonte: SICAFI (fevereiro/2023)

Gráfico 3: Valor do acervo impactado



Fonte: SICAFI (fevereiro/2023)

Gráfico 4: Proporção do valor do acervo impactado



Fonte: SICAFI (fevereiro/2023)

Com relação as decisões proferidas com base no Despacho nº 11996516/2022-GABIN, a aplicação foi em menor número na primeira instância, pois a equipe de triagem ao perceber a tempestividade de se renotificar o interessado de forma pessoal, encaminhava o auto para tentativa de notificação por AR, antes de submeter o processo à julgamento. Mesmo assim, foram encontrados no SEI!, por enquanto, **137 processos com decisão de primeira instância** que aplicaram o entendimento em 2022. Já na segunda instância e revisional, foram localizadas 563 decisões. A quantidade de decisões recursais com reconhecimento da prescrição foi bem maior do que de primeira instância, como podemos observar no Gráfico 5.

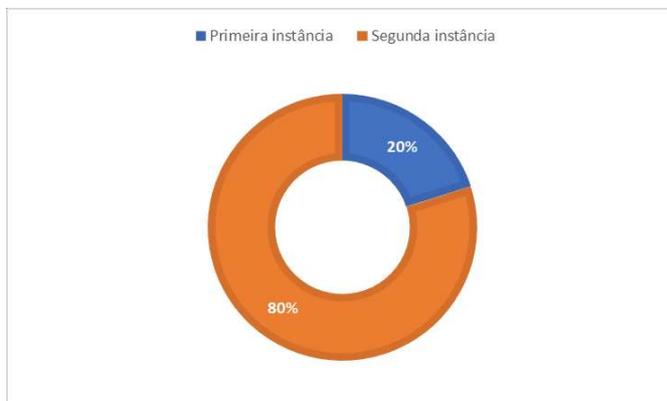
O valor total original desses 700 processos somam o montante de **R\$ 738.988.199,22** (setecentos e trinta e oito milhões, novecentos e oitenta e oito mil cento e noventa e nove reais e vinte e dois centavos).

Tabela 2: Número de decisões proferidas com base no Despacho nº 11996516/2022-GABIN

Decisão	Quantidade
Primeira instância	137
Segunda instância/Revisional	563
Total	700

Fonte: SEI (fevereiro/2023)

Gráfico 5: Proporção das decisões proferidas com base no Despacho nº 11996516/2022-GABIN



Fonte: SEI (fevereiro/2023)

c) quais são as medidas tomadas para avaliar os possíveis prejuízos em andamento nas multas ambientais;

O Despacho nº 14813566/2023-Gabin, atendendo a solicitação deste Centro Nacional, autorizou a criação de Grupo de Trabalho que revisará os processos em que houve a aplicação do entendimento esposado no Despacho 11996516/2022-GABIN.

d) quais as medidas administrativas definidas para a regulamentação das alterações promovidas pelo Decreto nº 11.373 de 01 de janeiro de 2023;

Foi apresentada minuta de portaria que servirá para regulamentação da equipe de tratará especificamente dos pedidos de adesão, bem como seu rito até que a nova instrução normativa do processo sancionador fique pronta. Vale ressaltar que já há minuta de instrução normativa pronta para regulamentação do processo sancionador desde dezembro de 2023, mas que precisa ser adaptada às novas alterações promovidas pelo Decreto nº 11.373/2023, especialmente por conta do fim do Nucam e da modalidade presencial de conciliação, conhecida como audiência de conciliação. Feitas essas alterações instrução poderá ser publicada.

Passa-se à manifestação determinada pelo Despacho nº 14813566/2023-Gabin:

I - realize a estimativa do impacto da aplicação dos Despachos nº 11624881/2021 e nº 11996516/2022, do então do Presidente do Ibama, bem como proceda à uma nova avaliação técnica das informações contidas na Informação Técnica nº 3/2022 – Gabin (processo 02001.027126/2022-61), até o dia 08/02/2023;

A Informação Técnica nº 3/2022 – Gabin foi uma resposta aos Ofícios 51347/2022-TCU/Seproc e 51347/2022-TCU/Seproc (13796259) a respeito da vedação da utilização da OJN 27/2011/PFE-IBAMA/PGF/AGU e seus efeitos práticos que acarretariam a nulidade do ato e consequente prescrição do auto. Após uma contextualização histórica sobre o tema, e que traz informações complementares ao Despacho nº 11996516/2022-Gabin. A avaliação técnica possível a ser feita por este Centro é a abordada no tópico 3 sobre as consequências práticas do Despacho 11996516/2022-GABIN, já que a anterior dá ênfase a questões jurídicas.

Observa-se que a Informação técnica dividiu esse tópico em três pontos:

1º) Não impacto da prescrição decorrente do reconhecimento da nulidade da notificação nas medidas cautelares e reparação civil;

2º) Anulação não automática dos processos com registro de notificação via edital; e

3º) Não prejuízo ao Erário na prescrição decorrente do reconhecimento de nulidade dos autos de infração por causa da notificação por edital.

Passa-se então à avaliação solicitada:

1º) Não impacto da prescrição decorrente do reconhecimento da nulidade da notificação nas medidas cautelares e reparação civil;

Neste ponto, o Cenpsa entende que não há controvérsia, pois a responsabilidade civil é independente da sancionatória administrativa e por mais que a multa seja extinta a reparação ainda é exigível, bem como as medidas cautelares que servem como garantia da reparação do dano, como o embargo. Por mais, que ordinariamente sejam lavrados e autuados conjuntamente, o auto de infração e o embargo tem tramitação diversa e a extinção da punibilidade não implica em revogação das

medidas cautelares. Não há impacto no despacho nas medidas cautelares ou na exigibilidade da reparação do dano.

2º) Anulação não automática dos processos:

Não há maiores considerações a serem feitas, pois esse tópico dialoga com a análise feita para verificação dos impactos. Não há dados que registrem adequadamente o comparecimento espontâneo do interessado aos autos ou que houve a tentativa pessoal após a publicação do edital. Não havia registro adequado dos processos que houve a notificação por edital, pois esse registro não era "obrigatório" já que não alterava o débito. Logo, não há como se saber de forma automática quais processos foram saneados desse vício e assim aplicar a manifestação do Despacho nº 11996516/2022-Gabin sem uma análise casuística anterior.

O quantitativo de processos que tiveram decisão reconhecendo a nulidade foi de 700 processos o que não tem representatividade frente ao universo possível de mais de 180 mil processos. Assim, deve haver uma análise anterior que verifique, primeiro se o auto teve notificação por edital, já que pode não está registrado no histórico do débito e, se havendo, se não ocorreu algum fato que afastasse a ilegalidade, tais como o comparecimento espontâneo, notificação pessoal posterior ou decisão favorável ao interessado.

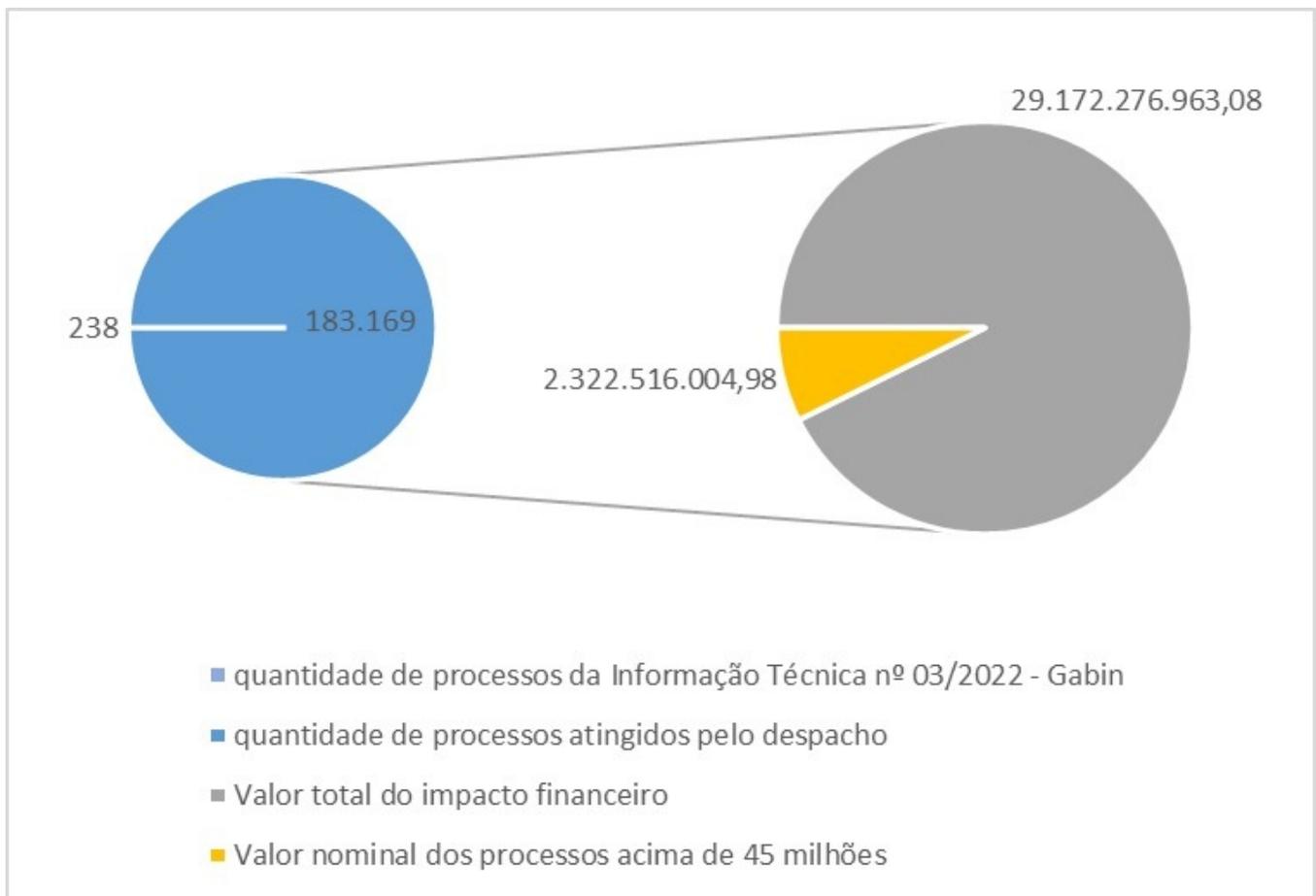
3º) Não prejuízo ao Erário.

A informação técnica, neste ponto, faz um recorte restrito acerca do baixo grau histórico de recolhimento das multas e do impacto para os processos acima de 45 milhões, bem como para os maiores infratores da Amazônia, para afastar o argumento de que não haveria prejuízo ao Erário na orientação vinculante emitida:

Para o recorte da relação de processos dos 10 maiores infratores, a Dipro indicou, para fins de priorização do trâmite, a quantidade de 190 processos. Enquanto os autos acima de 45 milhões, registra-se a quantidade de 48 processos. Totalizando 238 processos. O que não tem relevância para o universo potencial de mais de 180 mil processos, por mais que os valores associados a esses processos possam somar mais de 2 bilhões de reais, em valores nominais, cabe ressaltar que, entre os maiores infratores e os processos acima de 45 milhões, a maior parte dos processos possui indicativo de reincidência o que afastaria a aplicação da tese, pois, nestes casos, a tentativa de notificação para alegações finais deveria ser pessoal.

O gráfico abaixo mostra o impacto apresentado na Informação Técnica nº 3/2022 – Gabin e o apurado a partir das extrações de dados feitas:

Gráfico 6: Comparativo entre os dados a pela Informação Técnica nº 3/2022 – Gabin e o impacto apurado.



Fonte: SICAFI (fevereiro/2023)

O que deve ser observado é que a maior incidência da tese seria nos autos de menor valor, que geralmente, não há indicativo de reincidência.

Quanto ao valor arrecadado com multas, realmente o valor arrecadado frente ao indicado é historicamente ínfimo, como se pode observar em 2022, conforme dados da Coordenação de Cobrança. O valor de receita com autos de infração em 2022, foi de R\$ 3.502.474.487,43, já o efetivamente arrecadado no mesmo exercício, de autos de 2022, foi de R\$ 1.337.843,18, que representa aproximadamente 0,04%.

Tabela 3: Valor dos autos lavrados em 2022 x valor arrecadado dos autos lavrados em 2022

EXPECTATIVA ARRECADAÇÃO	Total
Expectativa receita autos lavrado em 2022	3.502.474.487,43
ARRECADAÇÃO	Total
Arrecadação lavrados no exercício	1.337.843,18

Fonte: CCOB (fevereiro/2023)

Contudo, se olharmos os processos que são pagos por faixa de valor, os autos com valor nominal de até cem mil reais, representam 90,81% dos autos que são pagos, enquanto de cem mil a um milhão representa 7,52% e acima de um milhão é 1,67%.

Tabela 4: Probabilidade de recolhimento por faixa de valor do auto de infração.

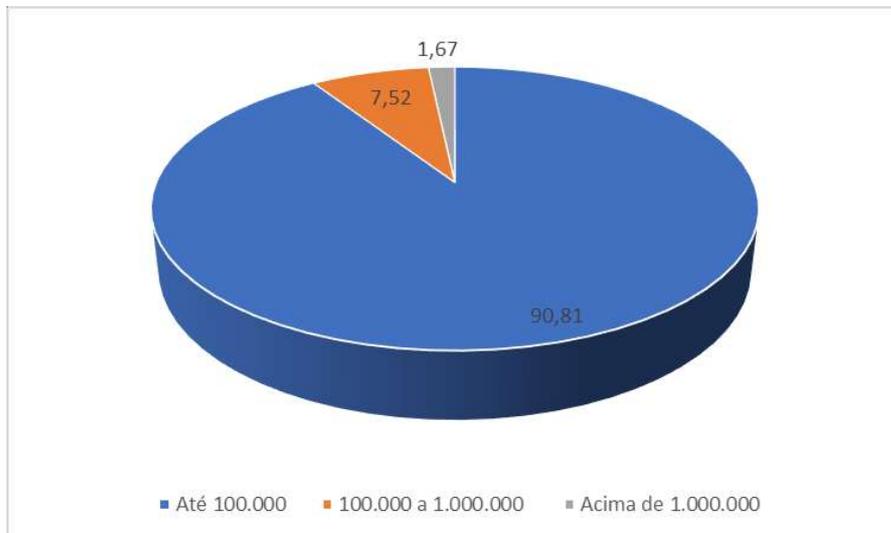
Faixa	Probabilidade de Recolhimento
Até 100 mil	90,81%
100 mil a 1 milhão	7,52%
Acima de um milhão	1,67%

Fonte: CCOB (fevereiro/2023)

Do universo total de autos previsto (183.169), há 145.975 processos com valor nominal de até 100 mil reais, ou seja, 80% dos autos sujeitos a notificação por edital, possuem valor nominal abaixo de 100 mil reais. Para as demais faixas, há 29.567 processos entre 100 mil e um milhão de

reais, ou, 16,31%, enquanto, cerca de 3% estão acima de um milhão. Logo, anular processos com valores abaixo de cem mil reais tem o potencial de atingir autos de infração que mais tem probabilidade de serem recolhidos.

Gráfico 7: probabilidade de pagamento do auto por faixa de valor



Fonte: CCOB (fevereiro/2023)

3. **Processos pagos passíveis de restituição**

Outro outro impacto importante que a orientação contida no Despacho 11996516/2022-GABIN pode trazer é a possibilidade de revisão de processos já pagos, já que não há nenhuma modulação. Como o Despacho 11996516/2022-GABIN considera que o ato de notificação por edital fora das hipóteses lá elencados, ser ilegal, por ofensa ao princípio do contraditório e ampla defesa, atrai a aplicação do art. 53 da Lei 9.784/99 que determina que a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de ilegalidade, sem qualquer limite temporal claro, salvo se os efeitos decorrentes são favoráveis ao interessado. Assim, a princípio todo processo que foi homologado e, até mesmo pago, que tenha, em seu processo de constituição do crédito, a existência de ato ilegal (notificação para alegações finais por edital) pode ser revisto a qualquer tempo de ofício ou por provocação.

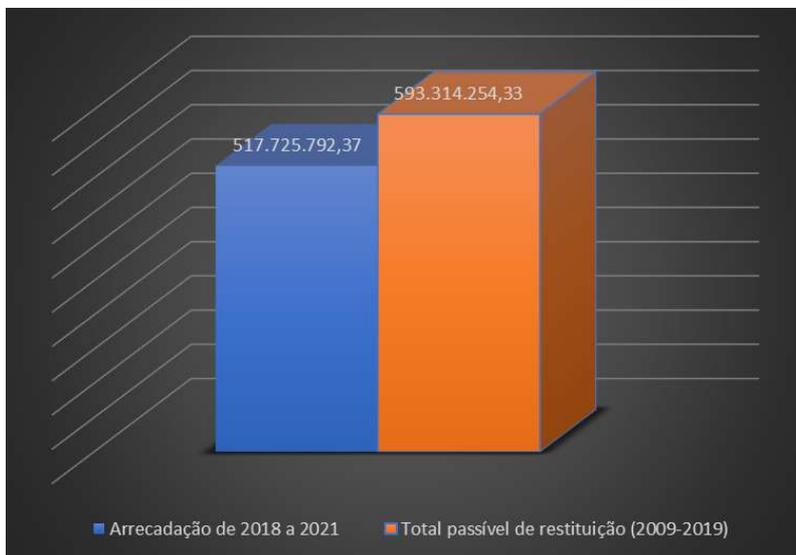
Se essa autotutela decorra a anulação da decisão viciada e não se tenha mais prazo para renovação do ato, deve ser reconhecida a extinção da punibilidade por prescrição e baixado do débito do autuado. Assim, como não há qualquer modulação no despacho entende-se que todo aquele universo delimitado pode sofrer o impacto do Despacho 11996516/2022-GABIN, inclusive com possibilidade de devolução de valores pagos, já que o crédito foi constituído com mácula. São **47.875** processos com registro de pagamento. Deste universo, os processos que tenham como status quitado resulta o montante de **R\$ 593.314.254,33** (quinhentos e noventa e três milhões, trezentos e quatorze mil duzentos e cinquenta e quatro reais e trinta e três centavos), conforme Tabela 1, que poderia ser, a princípio, objeto de questionamento com vistas à restituição. Este valor representa mais do que é arrecadado em quatro anos em multas do Ibama, conforme Gráfico 2 elaborado com dados da Coordenação de Cobrança:

Tabela 5: Valor arrecadado nos últimos 4 anos e valor passível de restituição.

Arrecadação	
Ano	Valor R\$
2018	140.843.264,13
2019	157.591.126,23
2020	97.272.535,92
2021	122.018.866,09
Total	517.725.792,37
Total passível de restituição	593.314.254,33

Fonte: CCOB (fevereiro/2023)

Gráfico 6: Comparativo entre valor arrecadado nos últimos 4 anos x valor passível de restituição.



Fonte: CCOB (fevereiro/2023)

b) qual o quantitativo de multas ambientais e o montante de recursos afetados pela incidência da prescrição, em decorrência desse entendimento, de 2019 até o presente momento;

Desde o Despacho nº 11624881/2021, de 28 de dezembro de 2021, até 31 de dezembro de 2022, foram registradas **551 decisões recursais e 137 decisões de primeira instância**, conforme Tabela 2, que reconheceram a nulidade do edital de alegações finais e conseqüentemente declaram a prescrição dos autos de infração. Não houve uma aplicação automática do Despacho 11996516/2022-GABIN em todos os processos do universo possível delimitado no item acima, pois, havia a necessidade de análise individualizada de cada auto para se verificar se não seria o caso de aplicação de alguma das exceções previstas que afastaria a ilegalidade do ato.

II - efetue o levantamento de processos que possam ter sido excluídos do Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - Sicafi entre 2019 e 2022, com envio para avaliação da auditoria do Ibama;

O Censpa como gestor do módulo Câmara, que se trata de uma réplica do módulo arrecadação do Sicafi, não possui perfil que permita a exclusão do registro de autos de infração do sistema Sicafi. Pelo módulo fiscalização, a Coint encaminhou relações de processos que tiveram registros de cancelados tanto no Sabiá (1.085 autos) como no Sicafi (5.720 autos), conforme Planilha cancelados sicafi (14864048) e Planilha cancelados Sabiá (14864063). Essas relações podem ser objeto de auditoria, para verificação eventuais imprecisões nos lançamentos feitos.

Para verificar se houve exclusão de registros, será necessária a realização de perícia no banco de dados que deverá atestar a possibilidade dessa exclusão, a rastreabilidade da operação feita, bem como a identificação dos responsáveis pela exclusão.

Respeitosamente,



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO AUGUSTO LIMA FONSECA, Coordenador**, em 16/02/2023, às 18:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO GONÇALVES SABENÇA, Coordenador-Geral**, em 16/02/2023, às 18:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **14817653** e o código CRC **DAD155A4**.

Referência: Processo nº 00400.000274/2023-91

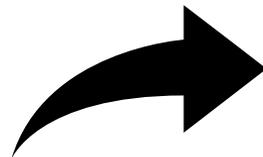
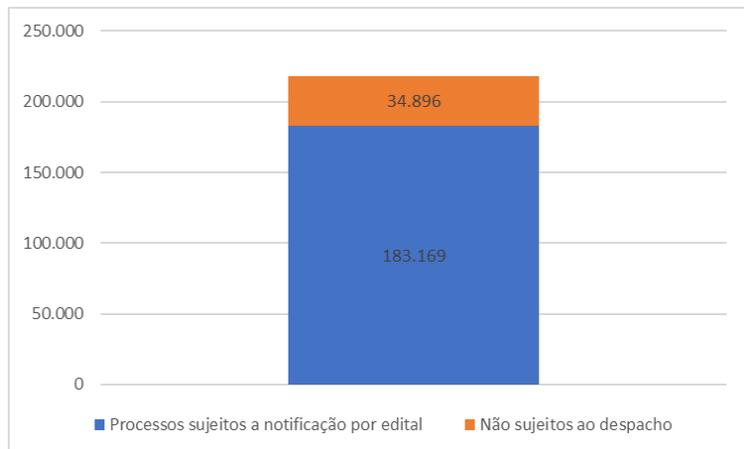
SEI nº 14817653

SCEN Trecho 2 - Edifício Sede - Telefone:
CEP 70818-900 Brasília/DF - www.ibama.gov.br

Centro Nacional do Processo Sancionador - Cenpsa/Ibama

▶ Manifestação Técnica nº 2/2023

Processos que podem ser afetados pelo Despacho 11996516/2022 - Gabin



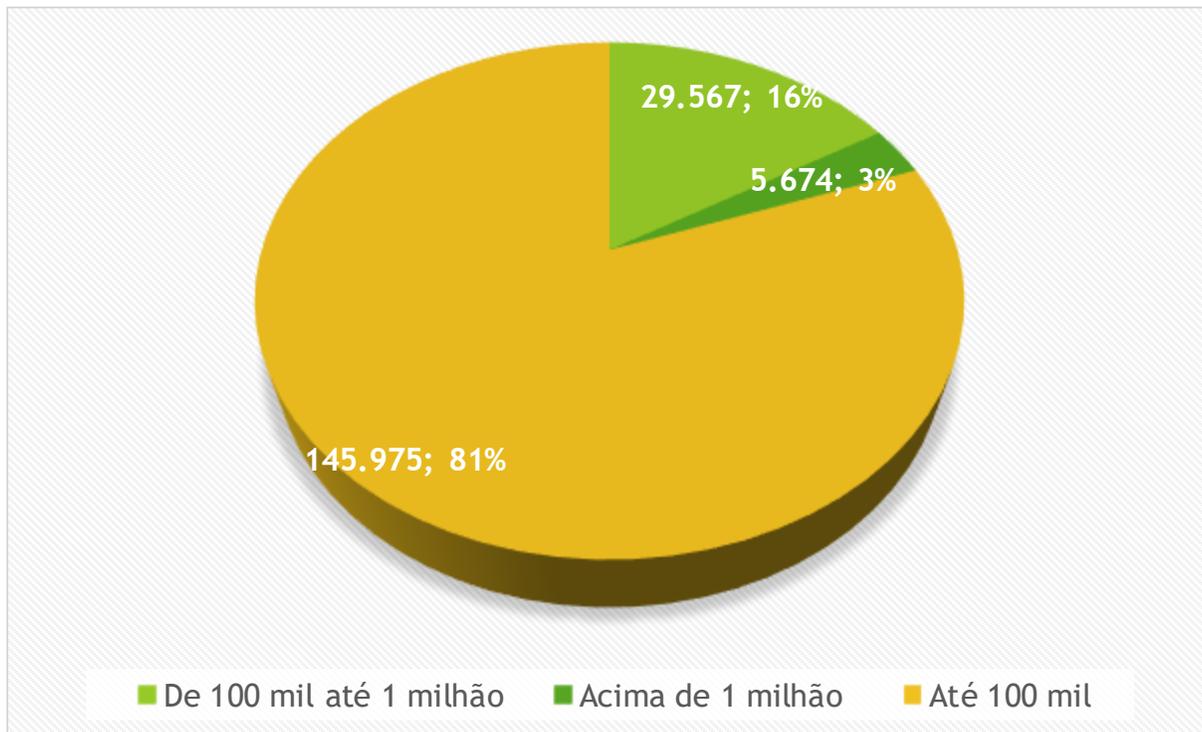
Impacto financeiro

+ 29
bilhões



R\$ 29.172.276.963,08

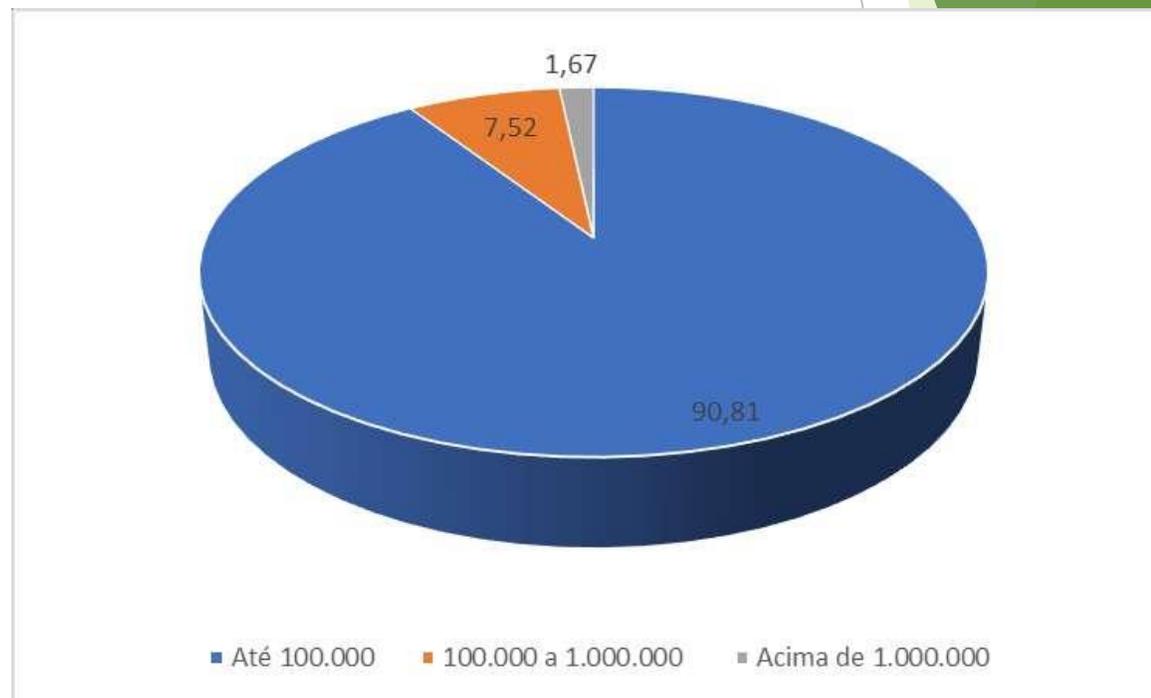
Total de processos passíveis de notificação por edital por faixa de valor



Faixa de valor	Quantidade
Até 100 mil	145.975
De 100 mil até 1 milhão	29.567
Acima de 1 milhão	5.674
Total	181.216

Probabilidade de pagamento por faixa de valor

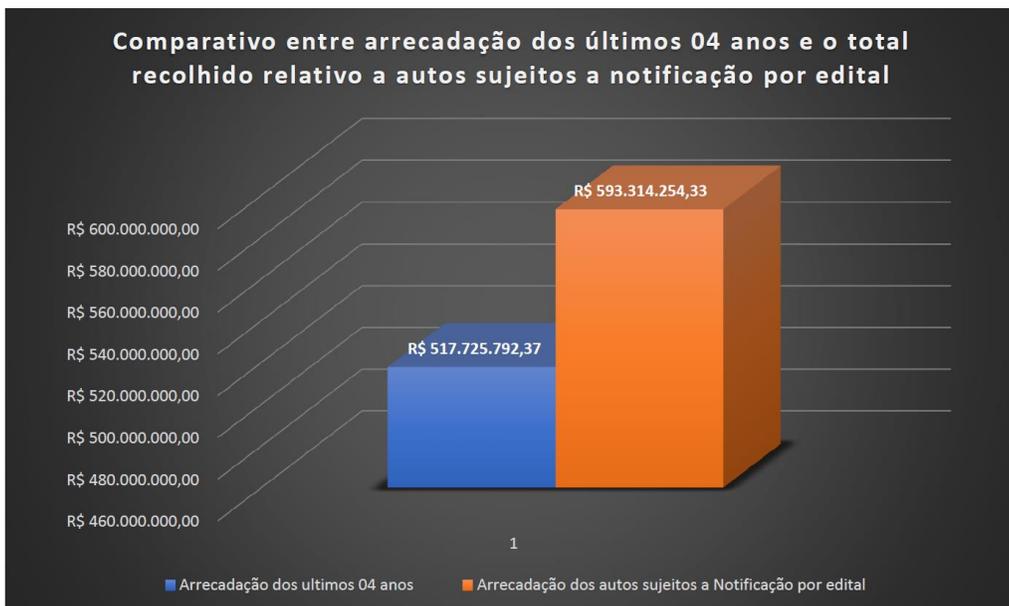
Faixa de valor	Probabilidade
Até 100 mil	90,81%
De 100 mil a 1 milhão	7,52%
Acima de 1 milhão	1,67%



Impacto sobre os processos com crédito constituído e quitados

Processos quitados	Valor correspondente com risco de restituição
47.875	R\$ 593.314.254,33

Ano	Arrecadado
2018	R\$ 140.843.264,13
2019	R\$ 157.591.126,23
2020	R\$ 97.272.535,92
2021	R\$ 122.018.866,09
Total	R\$ 517.725.792,37

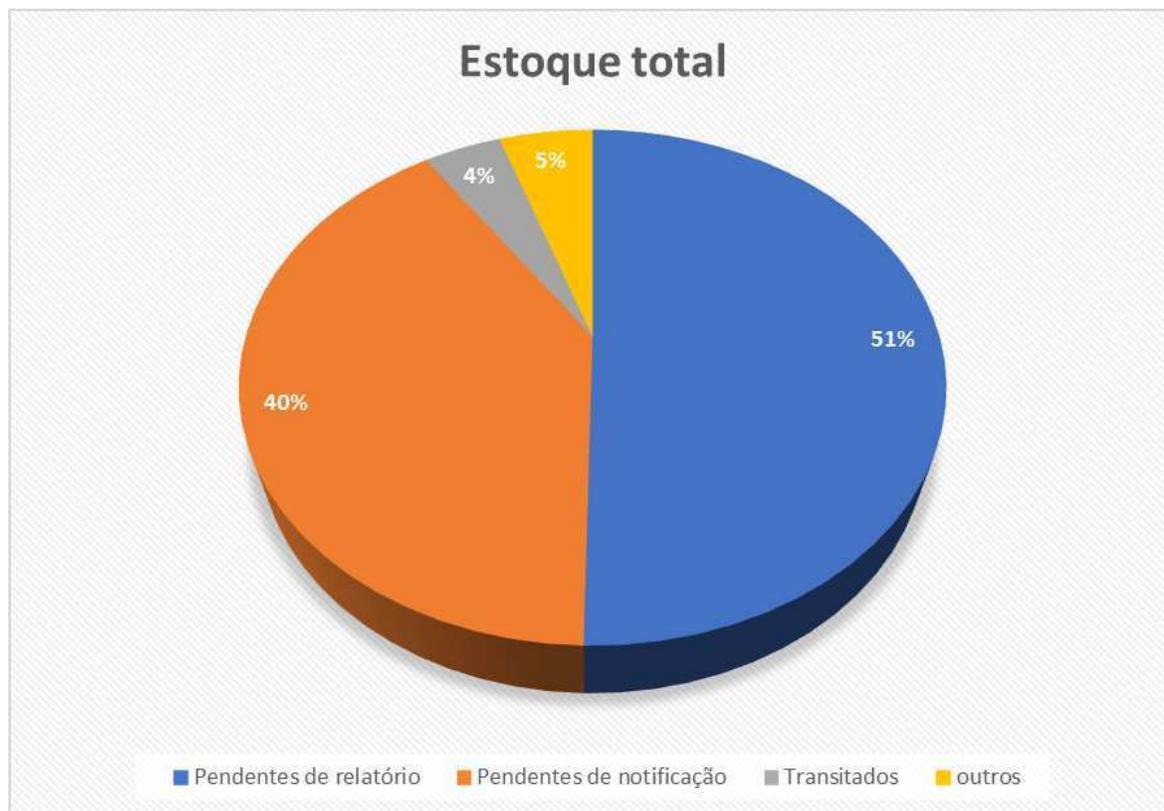


Decisões emitidas que aplicam o entendimento do Despacho 11996516/2022 - Gabin

Decisão	Quantidade
Primeira instância	137
Segunda instância/Revisional	563
Total	700



Passivo de Processos (em 08/02/2023)



Pendência	Quantidade
Relatório	43.150
Notificação	34.487
Transitados	3.666
Outros	4.429
Total	85.732



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA

Despacho nº 14813566/2023-Gabin

Processo nº 02001.000996/2022-92

Interessado: CENTRO NACIONAL DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS (CENPSA), COORDENAÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, DIVISÃO DE SUPERVISÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL, SERVIÇO DE APOIO À EQUIPE NACIONAL DE INSTRUÇÃO, GRUPO NACIONAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, GRUPO NACIONAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA, GRUPO NACIONAL DE PREPARAÇÃO

À/Ao CENTRO NACIONAL DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS (CENPSA)
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA

Assunto: Revisão da orientação sobre o processo sancionador ambiental

Senhor Chefe

1. Trata-se de manifestação técnica feita pelo Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental - Cenpsa em que solicita revisão da orientação do Despacho nº 11996516/2022-Gabin e sugere:

“seja: i) tornado sem efeito o Despacho Gabin-Presi 11996516, revisto, agora, com base no disposto no artigo 2º do Decreto 11.373 (cf. art. 30, parágrafo único, do Decreto-lei 4.657/1942); ii) autorizada a criação de um grupo de trabalho que se dedicará à revisão de decisões que, tomadas com base no Despacho Gabin-Presi 11996516, levaram à extinção [irregular] de processos punitivos; ii.a) ainda, que o mesmo grupo de trabalho avalie outras decisões, proferidas pelas autoridades julgadoras definidas para atuar no âmbito do processo sancionador ambiental, tomadas em desconformidade com preceitos legais, orientações jurídicas e teses históricas que informavam o processo de apuração de infrações ambientais do Ibama; iii) o Cenpsa instado a emitir os atos necessários para dar fiel e imediato cumprimento às diretrizes que deste constam, se acatadas.”

2. Diante das sugestões apresentadas e da relevância da matéria e:

Considerando o artigo 2º do Decreto 11.373, de 1º de janeiro de 2013, o qual prescreve que “ficam convalidadas as notificações por edital para apresentação de alegações finais realizadas até a data de publicação do Decreto nº 11.080, de 24 de maio de 2022”;

Considerando a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.009, proposta pelo Partido Verde com o objetivo de rever a “gestão errática e tumultuária dos processos administrativos sancionadores na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil” e o disposto no caput do art. 21 e § 2º do art. 22 do Decreto n. 6.514/2008”;

Considerando a Representação no Tribunal de Contas da União, tombada como TC nº

020.729/2022-7, que trata da apuração de supostas irregularidades relacionadas à anulação de multas ambientais notificadas pela autarquia federal via edital;

Considerando a Representação no Tribunal de Contas da União, autuada como TC nº 021.477/2022-1, para fins de avaliar os procedimentos que vêm sendo adotados pela Presidência do Ibama com vistas aos entendimentos externados nos julgamentos de recursos de multas ambientais em desacordo com pareceres jurídicos da Procuradoria Federal junto ao Ibama;

Considerando a Nota Informativa nº 13576613/2022-Cenpsa (processo 00807.007809/2022-09);

Considerando o recente ajuizamento da Ação Civil Pública nº 1030036-74.2022.4.01.3200, versando sobre o tema, na qual foi determinada a intimação do Ibama para se manifestar acerca da juridicidade do Despacho nº 11996516/2022-Gabin;

Considerando o Despacho nº 00040/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (PA 02001.000996/2022-92);

Considerando o Despacho nº 00002/2023/PNDCMA/AGU, da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (processo 00400.000274/2023-91);

3. **Resolvo:**

- a) **tornar sem efeito a orientação geral dada pelo Despacho nº 11996516/2022-Gabin, ficando revisto o entendimento que reconheceu a nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido), efetuada nos moldes previstos no artigo 122 do Decreto 6.514, de 2008, com base na redação conferida pelo Decreto nº 6.868, de 2008;**
- b) **rever, por conseguinte, o entendimento firmado no Despacho nº 11996516/2022-Gabin, no sentido que a nulidade da intimação acarretaria a anulação de todos os atos processuais subsequentes, que não surtiriam efeitos jurídicos para interromper eventual prescrição da pretensão punitiva ou da intercorrente;**
- c) **rever a orientação exarada no Despacho nº 11996516/2022-GABIN de que a movimentação no processo administrativo de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, demolições, apreensões ou medidas acautelatórias em geral, não seria causa interruptiva da prescrição;**
- d) **tornar sem efeito o Despacho nº 11996516/2022-GABIN quanto à revogação da aprovação do parecer normativo dos itens 70-77 e 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA, ficando restaurada a plena eficácia vinculativa da referida Orientação Jurídica Normativa em relação aos servidores e unidades administrativas do Ibama;**
- e) **rever o reconhecimento da invalidade da Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA pelo Despacho nº 11996516/2022-GABIN, reafirmando-se o entendimento cristalizado na sobredita OJN nº 27/2011 quanto à legalidade das notificações para apresentação de alegações finais no procedimento administrativo sancionador ambiental realizadas na forma do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008, com a redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008;**
- f) **orientar as Forças-tarefas, definidas pela Portaria nº 107, de 23 de setembro de 2022, e pela Portaria nº 2.291, de 11 de agosto de 2022, para que deixem de aplicar o entendimento emanado dos Despachos nº 11624881/2021 e nº**

11996516/2022;

g) autorizar a criação do grupo de trabalho para revisar as decisões administrativas em processo sancionador ambiental fundamentadas no Despacho nº 11996516/2022-GABIN, bem como outras decisões proferidas, no período de 2019 a 2022, pelas autoridades julgadoras definidas para atuar no âmbito do processo sancionador ambiental, tomadas em desconformidade com preceitos legais, orientações jurídicas e teses históricas que informavam o processo de apuração de infrações ambientais do Ibama;

h) determinar que o Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental:

I - realize a estimativa do impacto da aplicação dos Despachos nº 11624881/2021 e nº 11996516/2022, do então do Presidente do Ibama, bem como proceda à uma nova avaliação técnica das informações contidas na Informação Técnica nº 3/2022 – Gabin (processo 02001.027126/2022-61), até o dia 08/02/2023;

II - efetue o levantamento de processos que possam ter sido excluídos do Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - Sicafi entre 2019 e 2022, com envio para avaliação da auditoria do Ibama;

III - faça a apuração de maneira conclusiva sobre: i) quais os impactos da aplicação do entendimento do Despacho nº 11624881/2021-Gabin e do Despacho nº 11996516/2022-Gabin no acervo de multas do Ibama, com a indicação dos valores envolvidos e do percentual do impacto; ii) qual o quantitativo de multas ambientais e o montante de recursos afetados pela incidência da prescrição, em decorrência desse entendimento, de 2019 até o presente momento.

4. Por fim, solicito à Procuradoria Federal Especializada - PFE junto ao Ibama, o tratamento prioritário dos processos judiciais que tenham por objeto a discussão sobre a tese das notificações para apresentação de alegações finais no processo sancionador ambiental, ocorridas antes da entrada em vigor da nova disposição do Decreto nº 9.760, de 2019, que alterou a redação do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008.

5. Encaminha-se os autos para o Cenpsa e para a PFE/Ibama, para adoção das medidas exaradas.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

JAIR SCHMITT

Presidente do Ibama - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **JAIR SCHMITT, Presidente Substituto**, em 02/02/2023, às 09:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

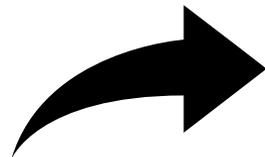
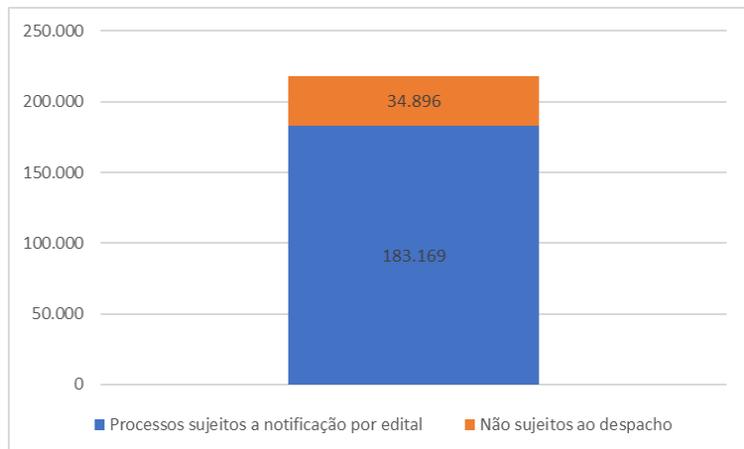


A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **14813566** e o código CRC **9B5CC156**.

Centro Nacional do Processo Sancionador - Cenpsa/Ibama

▶ Manifestação Técnica nº 2/2023

Processos que podem ser afetados pelo Despacho 11996516/2022 - Gabin



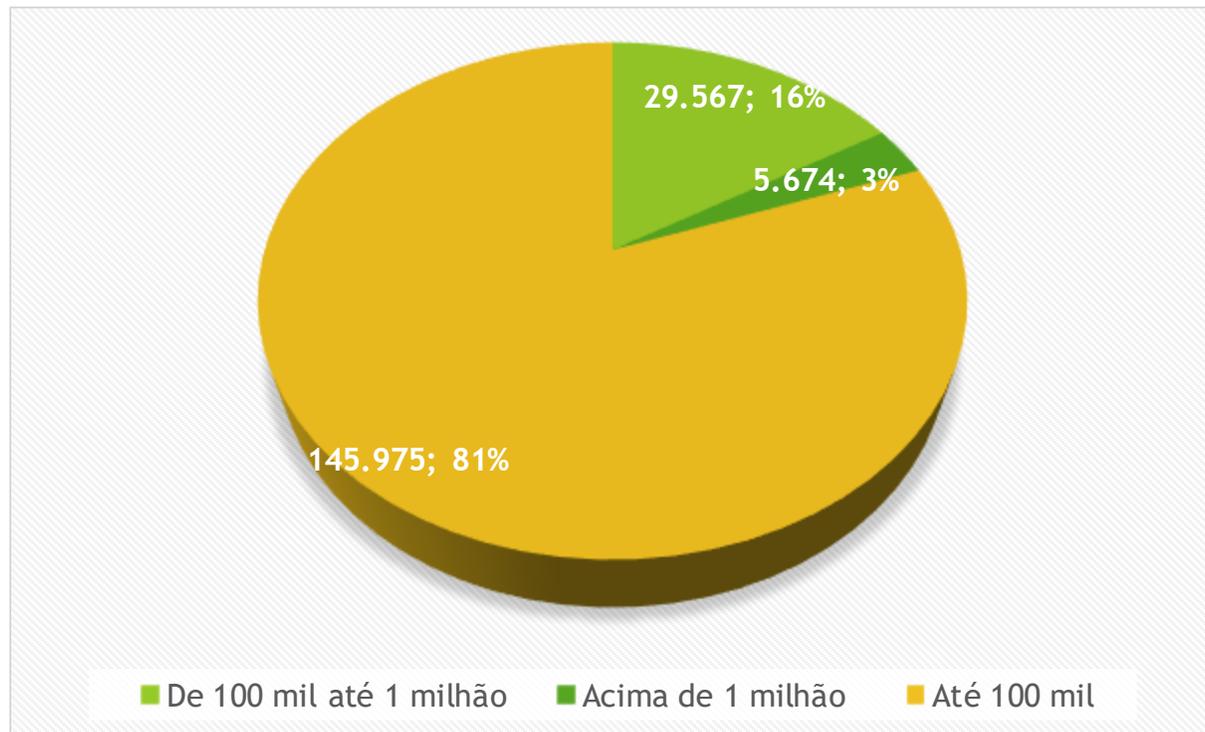
Impacto financeiro

+ 29
bilhões



R\$ 29.172.276.963,08

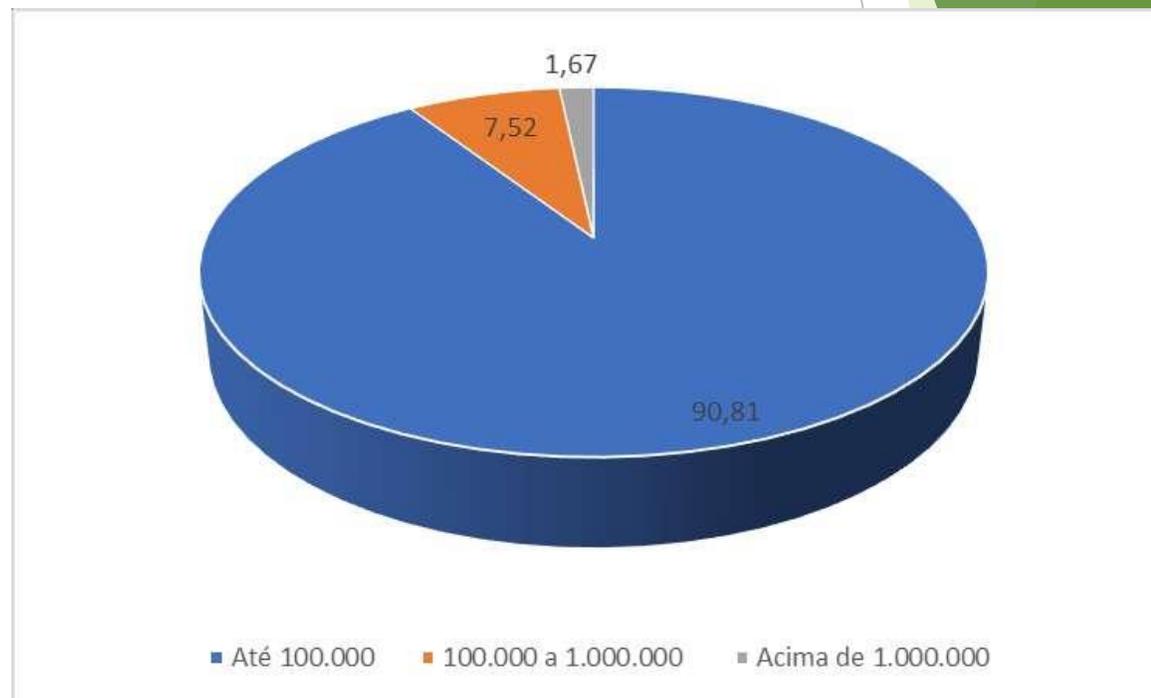
Total de processos passíveis de notificação por edital por faixa de valor



Faixa de valor	Quantidade
Até 100 mil	145.975
De 100 mil até 1 milhão	29.567
Acima de 1 milhão	5.674
Total	181.216

Probabilidade de pagamento por faixa de valor

Faixa de valor	Probabilidade
Até 100 mil	90,81%
De 100 mil a 1 milhão	7,52%
Acima de 1 milhão	1,67%



Impacto sobre os processos com crédito constituído e quitados

Processos quitados	Valor correspondente com risco de restituição
47.875	R\$ 593.314.254,33

Ano	Arrecadado
2018	R\$ 140.843.264,13
2019	R\$ 157.591.126,23
2020	R\$ 97.272.535,92
2021	R\$ 122.018.866,09
Total	R\$ 517.725.792,37

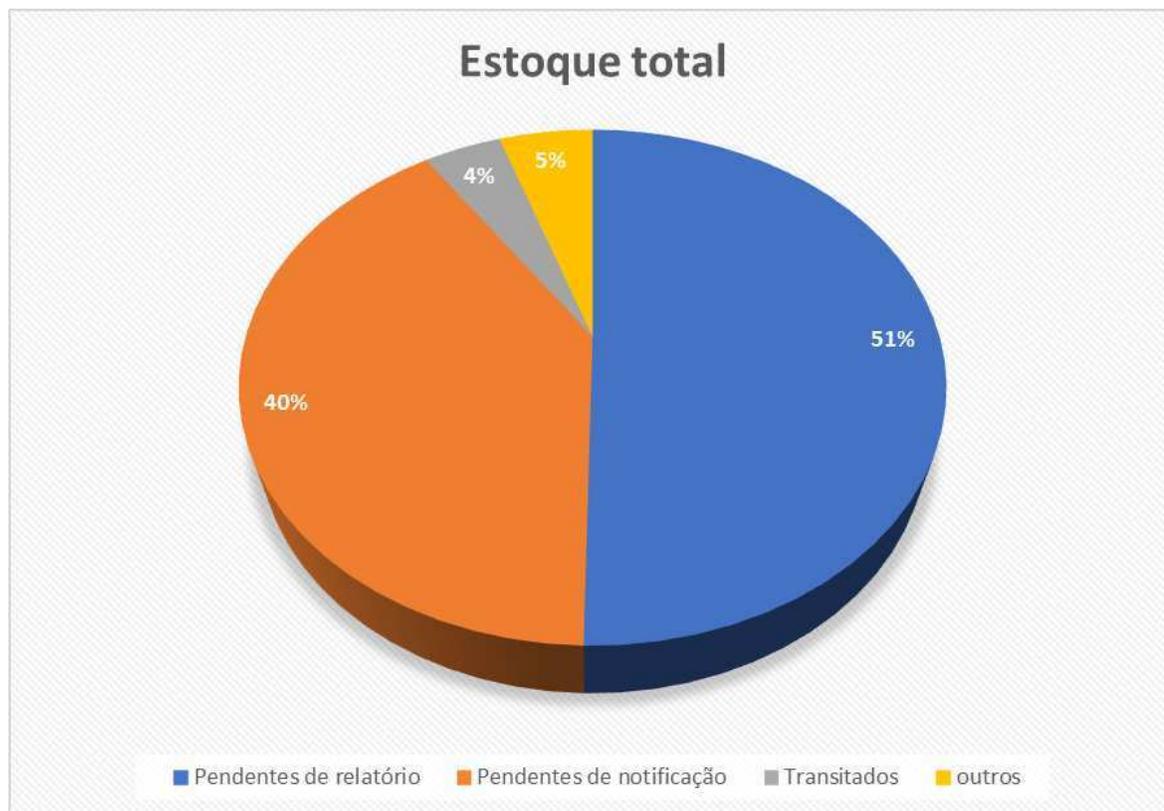


Decisões emitidas que aplicam o entendimento do Despacho 11996516/2022 - Gabin

Decisão	Quantidade
Primeira instância	137
Segunda instância/Revisional	563
Total	700



Passivo de Processos (em 08/02/2023)



Pendência	Quantidade
Relatório	43.150
Notificação	34.487
Transitados	3.666
Outros	4.429
Total	85.732



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO AMBIENTAL-CGDA
PARECER n. 00075/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00400.000274/2023-91

INTERESSADO: Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente

ASSUNTO: Análise da previsão do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008 com a redação dada pelo Decreto nº 6.686/2008 no período de sua vigência

Senhor Consultor Jurídico Adjunto,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de encaminhamento advindo da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente, a teor de DESPACHO n. 00016/2023/PNDCMA/AGU (Seq. 19 do Sapiens) relativamente à interpretação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, durante o tempo de sua vigência, a partir dos argumentos consignados no PARECER n. 00002/2023/PNCJ/SUBCOB/PGF/AGU (Seq. 17 do Sapiens), aprovado pelo DESPACHO n. 00066/2023/GAB/SUBCOB/PGF/AGU, do Subprocurador Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal - SUBCOB/PGF (Seq. 18 do Sapiens).

2. No ano de 2022, o Despacho nº 11996516/2022-GABIN (atualmente revogado pelo Despacho nº 14813566/2023-Gabin) almejava extinguir 84% do estoque de processos sancionadores do Ibama o que representa um valor de R\$ 29.172.276.963,08 (vinte e nove bilhões, cento e setenta e dois milhões, duzentos e setenta e seis mil novecentos e sessenta e três reais e oito centavos), estritamente com base em interpretação na redação, à época vigente, do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, conferida pelo Decreto nº 6.686 de 10 de dezembro de 2008.

3. Considerando o severo comprometimento da responsabilização administrativa ambiental, realizado no seio do IBAMA, o mencionado entendimento foi revogado pelo recente Despacho nº 14813566/2023-Gabin.

4. Por sua vez, o PARECER n. 00002/2023/PNCJ/SUBCOB/PGF/AGU (Seq. 17 do Sapiens) retrata argumentos que embasam a revisão do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, com fito de que haja a possibilidade de cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital, durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 conferida pelo Decreto nº 6.686 de 10 de dezembro de 2008. E, ao final, relaciona as seguintes conclusões:

- i. entendimento da Subprocuradoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal é no sentido da possibilidade de cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/08 conferida pelo Decreto nº 6.686/08, com as ponderações acima apresentadas;
- ii. os vícios eventualmente existentes devem ser sanados com a CONVALIDAÇÃO, prerrogativa inerente à Administração e modo eficaz e idôneo para o resgate da legalidade, com efeitos retroativos, que prestigia o princípio da segurança jurídica;
- iii. entre os atos capazes de interromper a prescrição da pretensão punitiva estão, a título de exemplo, o parecer técnico instrutório, a realização de vistoria, contradita ou qualquer outra diligência imprescindível ao deslinde do processo, inclusive, as medidas acautelatórias, que mantenham nexo de causalidade com o ato infracional, conforme restou claro no Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF;
- iv. acompanhamento especial e prioritário de ações relacionadas à cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/08 conferida pelo Decreto nº 6.686/08, com vistas a aplicação da tese sob o rito dos recursos repetitivos, a fim de obter uniformização de jurisprudência, em defesa dos direitos e interesses do IBAMA.

5. Eis o relatório, passa-se à manifestação.

II. ANÁLISE

6. A presente análise cinge-se à interpretação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, 22 de julho de 2008, com a redação dada pelo Decreto nº 6.686/2008, no período de sua vigência, com fulcro na atribuição interpretativa da legislação ambiental, conferida no inciso III do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993^[1] à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

7. A controvérsia ora apresentada nos autos decorre dos efeitos pretendidos pelo recentemente revogado Despacho nº 11996516/2022-GABIN, o qual reconhecia a nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido), efetuada nos moldes na redação à época do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, conferida pelo Decreto nº 6.686 de 10

de dezembro de 2008. E, por conseguinte, sustentava que "a nulidade impede que os atos processuais tenham efeitos no mundo jurídico, resultando na impossibilidade de interrupção do prazo prescricional. Em outras palavras, processo nulo não interrompe prescrição bem como os atos processuais anulados, como os posteriores à intimação efetuada sem observância das prescrições legais". Nesse passo, a referida manifestação extinguiu 183.169 processos de autos de infração.

8. Consoante destacado pelo PARECER n. 00002/2023/PNCJ/SUBCOB/PGF/AGU (Seq. 17 do Sapiens), o entendimento superado pelo Despacho nº 14813566/2023-Gabin, de fato, não foi aplicado "na medida em que os créditos encaminhados foram inscritos em dívida ativa e cobrados pelas vias extrajudicial, através do protesto, e pela via judicial, sem que houvesse qualquer questionamento sobre o procedimento adotado em relação as alegações finais realizadas com base na redação anterior do Decreto 6514/08".

9. Insta destacar o histórico do tratamento normativo à temática da notificação pelo Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008 pelas alterações subsequentes colacionado no PARECER n. 00002/2023/PNCJ/SUBCOB/PGF/AGU (Seq. 17 do Sapiens). E a partir deste aspecto, o entendimento ora cunhado pela unidade da PGF junto ao IBAMA sinaliza em favor da cobrança dos créditos constituídos no curso de procedimento administrativos nos quais a notificação para alegações finais foi veiculada por meio de edital, estritamente durante a vigência da redação do parágrafo único do artigo 122 do Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008, dada pelo Decreto nº 6.686, 10 de dezembro de 2008.

10. Adentrando-se ao cerne da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008, conferida pelo Decreto nº 6.686, 10 de dezembro de 2008, cumpre sublinhar que se trata da notificação do administrado como um dos últimos atos administrativos, encerrada a fase de instrução do processo administrativo de apuração do ato infracional, para que seja eventualmente exercido o direito de manifestação em sede de alegações finais. Aliás, conforme argumentado no seio da unidade da PGF junto ao IBAMA, tratava-se de prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

11. Nesta linha de entendimento, mencione-se que esta unidade consultiva ao se debruçar sobre a proposta de decreto destinada à alteração da redação original do Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008, apresentou Parecer Eletrônico N. 068/2008/CONJUR/MMA no qual retratava a ausência de antijuridicidade no que seria o Decreto nº 6.686, 10 de dezembro de 2008.

11. Inclusive, recentemente, o Decreto nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023, novamente alterando o artigo 122 do Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008 assim dispôs que:

Art. 122. Encerrada a instrução, o autuado terá o direito de manifestar-se em alegações finais, no prazo máximo de dez dias.

§ 1º Para fins de apresentação de alegações finais pelos interessados, o setor responsável pela instrução notificará o autuado e publicará em sua sede administrativa e na Internet a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento. ([Redação dada pelo Decreto nº 11.373, de 2023](#))

§ 2º A notificação de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizada por: ([Redação dada pelo Decreto nº 11.373, de 2023](#))

I - via postal com aviso de recebimento; ([Incluído pelo Decreto nº 11.373, de 2023](#))

II - notificação eletrônica, observado o disposto no § 4º do art. 96; ou ([Incluído pelo Decreto nº 11.373, de 2023](#))

III - outro meio válido. ([Incluído pelo Decreto nº 11.373, de 2023](#))

12. E, ainda, com fito de afastar qualquer questionamento dispôs o Decreto nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023, que:

Art. 2º Ficam convalidadas as notificações por edital para apresentação de alegações finais realizadas até a data de publicação do Decreto nº 11.080, de 24 de maio de 2022.

13. Infere-se que a interpretação arrolada no Despacho nº 11996516/2022-GABIN (revogada pelo Despacho nº 14813566/2023-Gabin), nitidamente, se afastava do poder-dever do Estado de tutelar adequadamente o meio ambiente e, neste sentido, primava por uma interpretação enfraquecida quanto à responsabilização administrativa como decorrência da infração ambiental.

14. O §1º do artigo 225 incumbiu o Poder Público de um poder-dever intimamente correlacionado à garantia do referido direito fundamental, o qual deve se espriar desde a elaboração de políticas públicas, passando pelos atos administrativos e alcançando a atividade jurisdicional. Neste sentido, o renomado constitucionalista Canotilho leciona que:

No seu conjunto, as dimensões jurídico-ambientais e jurídico-ecológicas permitem falar de um Estado de direito ambiental e ecológico. O Estado de direito, hoje, só é um Estado de direito se for um Estado protector do ambiente e garantidor do direito ao ambiente; mas o Estado ambiental e ecológico só será Estado de direito se cumprir os deveres de juridicidade impostos à actuação dos poderes públicos. Como se irá ver nos desenvolvimentos seguintes, a juridicidade ambiental deve adequar-se às exigências de um Estado constitucional ecológico e de uma democracia sustentada. A natureza de princípio conferida a muitas das normas estruturantes da Constituição ambiental – princípio do desenvolvimento sustentável, princípio do aproveitamento racional dos recursos, princípio da salvaguarda da capacidade de renovação e de estabilidade ecológica, princípio da solidariedade entre gerações – obrigará a uma metódica constitucional de concretização particularmente centrada nos critérios de ponderação e de optimização dos interesses ambientais e ecológicos.

(CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional ambiental português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. 2007. (org.) Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1-57. p. 05/06)

(grifos não constantes do texto original)

15. Desta forma, a condução estatal, inclusive, na interpretação de dispositivos sensíveis à responsabilização administrativa em decorrência de infrações ambientais deve perseguir, incansavelmente, a construção que potencialize a densidade normativa das normas ambientais. Aliás, nesta linha de ideias, merece realce lúcida argumentação da Ministra Relatora Rosa Weber na Medida Cautelar da ADPF n. 749, que tramitou perante a Suprema Corte:

17. Na condução das políticas públicas assecuratórias do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe à Administração fazer cumprir a Constituição e as leis, conferindo-lhes a máxima efetividade. Não é dado ao agente público lançar mão de “método interpretativo que reduza ou debilite, sem justo motivo, a máxima eficácia possível dos direitos fundamentais” (FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional ‘versus’ a única resposta correta. In SILVA, Virgílio Afonso. Interpretação Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007). Na mesma linha, observa Jorge Miranda que “a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação” (MIRANDA, Jorge. Direitos fundamentais e interpretação constitucional. Porto Alegre: Revista do TRF-4ª Região n. 30, 1998), imperativo que assume, na lição de Konrad Hesse, a seguinte sistematização:

“Dado que a Constituição pretende ver-se atualizada e uma vez que as possibilidades e os condicionamentos históricos dessa atualização modificam-se, será preciso, na solução dos problemas, dar preferência àqueles pontos de vista que, sob as circunstâncias de cada caso, auxiliem as normas constitucionais a obter a máxima eficácia.” (HESSE, 1984 Apud FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional ‘versus’ a única resposta correta In SILVA, Virgílio Afonso. Interpretação Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007). Observo, ainda, que o art. 5º, § 1º, da Carta Política veda sejam as normas definidoras de direitos fundamentais interpretadas como meras declarações políticas ou programas de ação, ou ainda como “normas de eficácia limitada ou diferida” (DIMOULIS; MARTINS, 2007). Tenho, pois, que, levadas a sério, não pode ser atribuída, às normas constitucionais definidoras de princípios basilares da ordem jurídica (arts. 1º, III, e 37, caput) e direitos fundamentais (arts. 5º, caput e XXIII, 6º e 225), exegese que lhes retire a densidade normativa.

18. (...)

Em qualquer hipótese, é obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, seja por medidas legislativas, seja por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados.

Admite-se hoje, registra a doutrina, que a Administração Pública, ainda que com menor margem que o Judiciário, interprete a legislação vigente para executar sua atividade, assumindo especial relevo, nesse contexto, a interpretação da “Constituição como fundamento direto do agir administrativo”. Tal decorre da singela constatação de que “não é possível preconizar-se que a Administração Pública atue em conformidade com a legislação e a Constituição sem que ao mesmo tempo realize a interpretação desses diplomas” (ABBOUD, Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011). Com efeito, todo e qualquer ato jurídico, enquanto ato linguístico, é – ou resulta de –, em última análise, um ato de interpretação. Preciso, no aspecto, o magistério de Georges Abboud: “No Estado Constitucional, o princípio da legalidade sofre releitura de modo que a atividade da Administração Pública passa a estar vinculada ao texto constitucional. Essa nova vinculação, conforme ensina Paulo Otero, ocorre em virtude de substituição da lei pela Constituição como fundamento direto e imediato do agir administrativo sobre determinadas matérias. Portanto, no Estado Constitucional, configurou-se uma substituição da reserva vertical da lei por uma reserva vertical da própria Constituição. Essa substituição permitiu que a Constituição passasse a ser o fundamento direto do agir administrativo, tendo reflexo imediato em duas áreas de incidência: (a) a Constituição torna-se norma direta e imediatamente habilitadora da competência administrativa; (b) a Constituição passa a ser critério imediato da decisão administrativa. (...) A vinculação da Administração não é mais apenas em relação à legalidade, mas, sim, a um bloco de legalidade dentro do qual possui especial destaque o texto constitucional.” (ABBOUD, Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011)

(grifos não constantes do texto original)

16. Neste aspecto, as considerações cuidadosamente alinhavadas no PARECER n. 00002/2023/PNCJ/SUBCOB/PGF/AGU (Seq. 17 do Sapiens), aprovado pelo DESPACHO n. 00066/2023/GAB/SUBCOB/PGF/AGU (Seq. 18 do Sapiens), de fato, expressam a intenção de conferir máxima efetividade ao processo administrativo. Em acréscimo, a referida manifestação advinda da unidade da PGF junto ao IBAMA colima a efetividade dos atos confeccionados no curso do procedimento administrativo, inclusive, submetidos à convalidação dos vícios eventualmente existentes, ainda que se defenda a viabilidade da notificação do administrado para fins de apresentação de alegações finais por meio de edital, durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 conferida pelo Decreto nº 6.686 de 10 de dezembro de 2008.

17. A atuação estatal desenhada pelo Texto Constitucional de 1988 impede que o Poder Público de adotar interpretações ou ato administrativos que reforcem a impunidade dos atos infracionais, especialmente na seara ambiental, pelo fato de afrontar, em última análise, a defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesta linha de ideias, cabe salientar que nos recentes julgados da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54, o voto condutor da Ministra Carmen Lúcia:

35. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República dependem da atuação estatal positiva para serem concretizados, impedido, constitucionalmente, como é certo, a sua ação contrária à garantia da proteção eficiente e eficaz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

(...)

36. A Constituição da República impõe o agir estatal para preservar, proteger, se for o caso, restaurar o meio ambiente. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente ou, pior ainda, contrária aos deveres constitucionais estatais macula de inconstitucionalidade a atuação do Estado, impondo-se a intervenção judicial para restabelecer a eficácia dos direitos constitucionais à dignidade ambiental, aos direitos fundamentais dos indivíduos da presente e das futuras gerações.

(...)

82. A inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produz efeitos irreversíveis sobre todos os seres humanos, desta e das futuras gerações, causando impacto sobre o direito à saúde e à vida de número indeterminado de pessoas, afetando ecossistemas inteiros, os animais, a qualidade do ar, o solo e os recursos hídricos e minerais. Mais e sempre, atinge-se com as ações deficientes e as omissões estatais a vida de todos os seres do planeta e a existência saudável do planeta mesmo.

(STF. ADPF 760. Voto da Ministra Relatora Carmen Lúcia. Disponível em:<
<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>> Acesso em 24 fev 2023)

(grifos não constantes do texto original)

18. *In casu*, a interpretação conferida pelo Despacho nº 11996516/2022-GABIN (atualmente revogado pelo Despacho nº 14813566/2023-Gabin) colimava refutar a possibilidade de ser veiculada por edital a notificação para alegações finais, durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 conferida pelo Decreto nº 6.686 de 10 de dezembro de 2008, no intuito de caracterizar artificialmente uma nulidade dos atos procedimentais e, com isso, sustentar a prescrição da pretensão punitiva.

19. Para além de ter sido defendida a notificação para efeitos de apresentação das alegações finais, então praticada pelo IBAMA, no curso da vigência do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 conferida pelo Decreto nº 6.686 de 10 de dezembro de 2008, qualquer interpretação que afaste a aplicabilidade de uma ferramenta disponibilizada pelo Direito Administrativo para sanar o processo administrativo, como a convalidação (artigo 55 da Lei n. Lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999), contraria não apenas os Princípios da Legalidade e da Eficiência, como também relega ao segundo plano a principiologia do Direito Ambiental.

20. Há que se ter presente que o instituto da nulidade é excepcional e, nos moldes previstos na Lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999, no que se refere às intimações foi expressamente previsto que o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade (§5º do artigo 26). E ainda, há expressa determinação legal para que se convalide os atos que apresentem defeitos sanáveis, desde que não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros. Nesse passo, somente a prova do prejuízo à defesa lastrearia eventual decisão que afastasse, de pronto, a possibilidade de convalidação dos atos administrativos.

21. Assim, mormente em se tratando da viabilidade jurídica do ato de notificação para alegações finais por meio de edital, durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 conferida pelo Decreto nº 6.686 de 10 de dezembro de 2008, sequer se poderia alegar eventual nulidade do procedimento administrativo destinado à responsabilização administrativa por infração ambiental. No entanto, a título argumentativo, a conclusão de que a suposta impossibilidade de notificação para alegações finais por meio de edital, nos moldes temporais susomencionados, conduziria à nulidade dos atos do curso do procedimento administrativo e à prescrição da pretensão punitiva sem que, sequer, a Administração Pública lançasse mão do instituto da convalidação malfere nitidamente o princípio da legalidade e da eficiência por revelar-se como atividade interpretativa que nega efetividade aos §5º do artigo 26, artigo 55 da Lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999, bem como por se tratar de linha hermenêutica que se afasta do poder-dever estatal de tutelar o meio ambiente em apreço ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

22. Com base nos argumentos ora amealhados, entende-se irretocável a construção argumentativa constante do PARECER n. 00002/2023/PNCJ/SUBCOB/PGF/AGU (Seq. 17 do Sapiens), aprovado pelo DESPACHO n. 00066/2023/GAB/SUBCOB/PGF/AGU, do Subprocurador Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal - SUBCOB/PGF (Seq. 18 do Sapiens) e do PARECER n. 00003/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 07 do Sapiens), os quais conferem máxima densidade normativa para os preceitos normativos em comento e, neste sentido, prima pela maior concretude da responsabilização ambiental na esfera administrativa.

III CONCLUSÃO

23. Diante o exposto, em sendo aprovada no âmbito da Coordenação, pugna-se para que seja aberta tarefa, via Sapiens, à Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente, em atenção ao DESPACHO n. 00016/2023/PNDCMA/AGU (Seq. 19 do Sapiens).

À consideração superior.

Brasília, 20 de março de 2023.

PRISCILA GONÇALVES DE OLIVEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

[1] Prevê o dispositivo: Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: (...)

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000274202391 e da chave de acesso 4c7dca15



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA GONÇALVES DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1122906386 e chave de acesso 4c7dca15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA GONÇALVES DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 20-03-2023 12:08. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
GABINETE-CONJUR

DESPACHO n. 00430/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 00400.000274/2023-91

INTERESSADOS: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: REPARAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS/DANOS MORAIS COLETIVOS

Aprovo, por seus próprios fundamentos, o **PARECER n. 00075/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.
Ao Apoio CONJUR/MMA, para o devido encaminhamento.

Brasília, 20 de março de 2023.

JÚLIO CÉSAR MELO BORGES
Procurador Federal
Consultor Jurídico Adjunto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000274202391 e da chave de acesso 4c7dca15



Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR MELO BORGES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1123558878 e chave de acesso 4c7dca15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR MELO BORGES. Data e Hora: 20-03-2023 14:23. Número de Série: 12302171797501903043992645044. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA

Despacho nº 14813566/2023-Gabin

Processo nº 02001.000996/2022-92

Interessado: CENTRO NACIONAL DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS (CENPSA), COORDENAÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, DIVISÃO DE SUPERVISÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL, SERVIÇO DE APOIO À EQUIPE NACIONAL DE INSTRUÇÃO, GRUPO NACIONAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, GRUPO NACIONAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA, GRUPO NACIONAL DE PREPARAÇÃO

À/Ao CENTRO NACIONAL DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS (CENPSA)
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA

Assunto: Revisão da orientação sobre o processo sancionador ambiental

Senhor Chefe

1. Trata-se de manifestação técnica feita pelo Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental - Cenpsa em que solicita revisão da orientação do Despacho nº 11996516/2022-Gabin e sugere:

“seja: i) tornado sem efeito o Despacho Gabin-Presi 11996516, revisto, agora, com base no disposto no artigo 2º do Decreto 11.373 (cf. art. 30, parágrafo único, do Decreto-lei 4.657/1942); ii) autorizada a criação de um grupo de trabalho que se dedicará à revisão de decisões que, tomadas com base no Despacho Gabin-Presi 11996516, levaram à extinção [irregular] de processos punitivos; ii.a) ainda, que o mesmo grupo de trabalho avalie outras decisões, proferidas pelas autoridades julgadoras definidas para atuar no âmbito do processo sancionador ambiental, tomadas em desconformidade com preceitos legais, orientações jurídicas e teses históricas que informavam o processo de apuração de infrações ambientais do Ibama; iii) o Cenpsa instado a emitir os atos necessários para dar fiel e imediato cumprimento às diretrizes que deste constam, se acatadas.”

2. Diante das sugestões apresentadas e da relevância da matéria e:

Considerando o artigo 2º do Decreto 11.373, de 1º de janeiro de 2013, o qual prescreve que “ficam convalidadas as notificações por edital para apresentação de alegações finais realizadas até a data de publicação do Decreto nº 11.080, de 24 de maio de 2022”;

Considerando a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.009, proposta pelo Partido Verde com o objetivo de rever a “gestão errática e tumultuária dos processos administrativos sancionadores na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil” e o disposto no caput do art. 21 e § 2º do art. 22 do Decreto n. 6.514/2008”;

Considerando a Representação no Tribunal de Contas da União, tombada como TC nº

020.729/2022-7, que trata da apuração de supostas irregularidades relacionadas à anulação de multas ambientais notificadas pela autarquia federal via edital;

Considerando a Representação no Tribunal de Contas da União, autuada como TC nº 021.477/2022-1, para fins de avaliar os procedimentos que vêm sendo adotados pela Presidência do Ibama com vistas aos entendimentos externados nos julgamentos de recursos de multas ambientais em desacordo com pareceres jurídicos da Procuradoria Federal junto ao Ibama;

Considerando a Nota Informativa nº 13576613/2022-Cenpsa (processo 00807.007809/2022-09);

Considerando o recente ajuizamento da Ação Civil Pública nº 1030036-74.2022.4.01.3200, versando sobre o tema, na qual foi determinada a intimação do Ibama para se manifestar acerca da juridicidade do Despacho nº 11996516/2022-Gabin;

Considerando o Despacho nº 00040/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (PA 02001.000996/2022-92);

Considerando o Despacho nº 00002/2023/PNDCMA/AGU, da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (processo 00400.000274/2023-91);

3. **Resolvo:**

- a) **tornar sem efeito a orientação geral dada pelo Despacho nº 11996516/2022-Gabin, ficando revisto o entendimento que reconheceu a nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido), efetuada nos moldes previstos no artigo 122 do Decreto 6.514, de 2008, com base na redação conferida pelo Decreto nº 6.868, de 2008;**
- b) **rever, por conseguinte, o entendimento firmado no Despacho nº 11996516/2022-Gabin, no sentido que a nulidade da intimação acarretaria a anulação de todos os atos processuais subsequentes, que não surtiriam efeitos jurídicos para interromper eventual prescrição da pretensão punitiva ou da intercorrente;**
- c) **rever a orientação exarada no Despacho nº 11996516/2022-GABIN de que a movimentação no processo administrativo de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, demolições, apreensões ou medidas acautelatórias em geral, não seria causa interruptiva da prescrição;**
- d) **tornar sem efeito o Despacho nº 11996516/2022-GABIN quanto à revogação da aprovação do parecer normativo dos itens 70-77 e 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA, ficando restaurada a plena eficácia vinculativa da referida Orientação Jurídica Normativa em relação aos servidores e unidades administrativas do Ibama;**
- e) **rever o reconhecimento da invalidade da Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA pelo Despacho nº 11996516/2022-GABIN, reafirmando-se o entendimento cristalizado na sobredita OJN nº 27/2011 quanto à legalidade das notificações para apresentação de alegações finais no procedimento administrativo sancionador ambiental realizadas na forma do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008, com a redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008;**
- f) **orientar as Forças-tarefas, definidas pela Portaria nº 107, de 23 de setembro de 2022, e pela Portaria nº 2.291, de 11 de agosto de 2022, para que deixem de aplicar o entendimento emanado dos Despachos nº 11624881/2021 e nº**

11996516/2022;

g) autorizar a criação do grupo de trabalho para revisar as decisões administrativas em processo sancionador ambiental fundamentadas no Despacho nº 11996516/2022-GABIN, bem como outras decisões proferidas, no período de 2019 a 2022, pelas autoridades julgadoras definidas para atuar no âmbito do processo sancionador ambiental, tomadas em desconformidade com preceitos legais, orientações jurídicas e teses históricas que informavam o processo de apuração de infrações ambientais do Ibama;

h) determinar que o Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental:

I - realize a estimativa do impacto da aplicação dos Despachos nº 11624881/2021 e nº 11996516/2022, do então do Presidente do Ibama, bem como proceda à uma nova avaliação técnica das informações contidas na Informação Técnica nº 3/2022 – Gabin (processo 02001.027126/2022-61), até o dia 08/02/2023;

II - efetue o levantamento de processos que possam ter sido excluídos do Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - Sicafi entre 2019 e 2022, com envio para avaliação da auditoria do Ibama;

III - faça a apuração de maneira conclusiva sobre: i) quais os impactos da aplicação do entendimento do Despacho nº 11624881/2021-Gabin e do Despacho nº 11996516/2022-Gabin no acervo de multas do Ibama, com a indicação dos valores envolvidos e do percentual do impacto; ii) qual o quantitativo de multas ambientais e o montante de recursos afetados pela incidência da prescrição, em decorrência desse entendimento, de 2019 até o presente momento.

4. Por fim, solicito à Procuradoria Federal Especializada - PFE junto ao Ibama, o tratamento prioritário dos processos judiciais que tenham por objeto a discussão sobre a tese das notificações para apresentação de alegações finais no processo sancionador ambiental, ocorridas antes da entrada em vigor da nova disposição do Decreto nº 9.760, de 2019, que alterou a redação do art. 122, parágrafo único, do Decreto nº 6.514, de 2008.

5. Encaminha-se os autos para o Cenpsa e para a PFE/Ibama, para adoção das medidas exaradas.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

JAIR SCHMITT

Presidente do Ibama - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **JAIR SCHMITT, Presidente Substituto**, em 02/02/2023, às 09:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **14813566** e o código CRC **9B5CC156**.

