



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA – SEDE NACIONAL**

**ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 34/2012/PFE/IBAMA**  
(Revisada em agosto de 2013)

**TEMA: ERRO NO QUANTITATIVO DO OBJETO DA AUTUAÇÃO AMBIENTAL**

Parecer nº 149/2012-CONEP/KVBC, expedido no processo administrativo nº 02001.000628/2012-72, de lavra da Procuradora Federal KARLA VIRGÍNIA BEZERRA CARIBÉ e Despacho nº 242/2012-CONEP/ALC, aprovados pela Sra. Procuradora-Chefe Nacional do IBAMA, Dra. ALICE SERPA BRAGA, em 05 de abril de 2012, por meio do Despacho nº 657/2012-ASB/GABIN/PFE-IBAMASEDE/PGF/AGU. Revisada por meio do Despacho nº 559/2013/GABIN, com anuência do Presidente do Ibama.

**EMENTA**

1. Necessários ajustes no quantitativo da área ou dos bens objetos de infração ambiental constituem natural resultado da regular instrução processual;
2. Inexistência de vício sanável, na concepção utilizada pelo Decreto nº 6.514/2008, na adequação numérica do auto de infração. Desnecessidade de reabertura do prazo de defesa, caso o ajuste resultar em minoração do valor da penalidade;
3. Em caso de possível agravamento, impõe-se a oportunização prévia ao atuado de nova defesa, nos termos exigidos pela legislação aplicável.
4. Erro de quantitativo, cuja adequação resultar em alteração do fato descrito no auto de infração, incluindo as condições especiais da conduta, indicadas pelo fiscal, caracterizará vício insanável, demandando a anulação do auto e a possível lavratura de outro, observado o prazo prescricional aplicável.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento administrativo instaurado em razão de consulta apresentada pela Procuradoria Federal Especializada – PFE do Ibama em Marabá/PA, acerca dos procedimentos administrativos a serem adotados, na situação em que o Ibama constatar, no curso da instrução processual, erro no quantitativo do objeto da autuação ambiental.
2. A dúvida jurídica suscitada diz respeito à possível configuração de vício sanável, insanável ou mesmo mero equívoco material do fiscal que, ao apurar as mais diversas infrações ambientais, apresenta números inconsistentes, sejam referentes ao total de área desmatada, sejam do quantitativo de bens da flora ou da fauna apreendidos pela Autarquia, no exercício do seu poder de polícia ambiental.
3. Em decorrência do problema posto, que se apresenta de forma corriqueira, na instrução dos processos administrativos infracionais do Ibama, questiona-se o procedimento a ser seguido, principalmente no que tange à necessidade de reabertura do prazo de defesa e de envio dos autos à análise da Procuradoria Federal, independentemente da existência de controvérsia jurídica suscitada.
4. É o relatório, passo a opinar.

## FUNDAMENTAÇÃO

5. De início, estando delimitado o objeto da consulta apresentada, importa segregar a análise jurídica, adiante apresentada, em dois grandes grupos, tendo em vista as consequências para o autuado que poderão ser suportadas caso a correção do erro de quantitativo repercuta na minoração ou na majoração da penalidade devida. Na realidade, a depender do tipo infracional configurado, o ajuste na abrangência da infração, seja para aumentar, seja para diminuir os números a ela correlatos, demandará uma significativa alteração, para mais ou para menos, da penalidade de multa aplicada.

6. Em face disso, não se pode considerar, de igual forma, as correções implementadas pelo Ibama, no curso da instrução processual, do quantitativo do bem objeto da infração ambiental, sendo indevida a uniformização do procedimento, a ser aplicado em toda e qualquer situação. Assim, entende-se conveniente e necessário analisar separadamente a situação de correção a menor da autuação, diferenciando-a dos casos em que o equívoco constatado resultar no agravamento da situação do administrado autuado.

### **DO ERRO DE APURAÇÃO DO OBJETO DA INFRAÇÃO (QUANTITATIVO INDICADO NO AUTO DE INFRAÇÃO SUPERIOR À REALIDADE FÁTICA)**

7. Em situação de ganho ou alteração vantajosa ao autuado, encontram-se os casos em que o fiscal autuante, no momento da lavratura do auto de infração, apresentar erro de cálculo, para mais, no número de bens ou na área de abrangência do objeto de infração ambiental. Nesse sentido, a correção numérica posterior poderá resultar em vantagem ao autuado, em razão de efetiva redução no valor da penalidade de multa fixada, ou em manutenção da sua situação, nos poucos casos em que a redução quantitativa não repercutir na dosimetria da penalidade.

8. Em havendo correção, de ofício ou por provocação, do número envolvido na infração, a situação do autuado será favorecida ou ao menos mantida, em termos da sanção aplicada. Assim, pode-se considerar, como regra, a minoração da penalidade de multa, em razão do ajuste numérico, a menor, possivelmente realizado pela autoridade julgadora ou recursal.

9. A correção no valor da multa com base na nova quantificação, nesse caso, não é capaz de tornar nulo quaisquer dos atos praticados no processo. Não se verifica prejuízo ao autuado com a correção e convalidação do ato, tendo em vista que a conduta descrita está correta, o tipo administrativo infringido foi apontado adequadamente e a redução (ou, no mínimo, a manutenção) no valor da multa, em razão da correção da quantidade do objeto infracional, é medida favorável ao autuado.

10. Sobre o assunto, importa trazer à discussão dispositivo expresso da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e que prevê a convalidação nos seguintes termos:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

11. Nesse sentido, entende-se desnecessária a reabertura de prazo para defesa ou recurso, devendo, porém, o autuado ser informado, ainda que posteriormente à tomada de decisão, da correção realizada.

12. Tendo em vista que o ajuste de quantidade, em tal situação, poderá repercutir diretamente na minoração do valor da multa, indicada no formulário de auto de infração, entende-se oportuno transcrever disposição do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, sobre o assunto. Na realidade, a referida normativa deixa assente a necessidade de oportunizar defesa ao autuado, no caso de possível agravamento da penalidade, sendo certo que, nas situações de manutenção ou minoração, tal procedimento de nova defesa é dispensado:

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.

13. Assim, diante do equívoco na dosagem da penalidade de multa, resultante da inconsistência do quantitativo envolvido no objeto da infração, cabe à autoridade ambiental, seja a julgadora, seja a recursal, reconhecê-lo na sua decisão, de ofício ou por provocação, comunicando, em seguida, ao autuado a minoração da penalidade.

14. É verdade que o Decreto nº 6.514/08, ao dispor sobre vícios sanáveis, determina anulação do procedimento, da fase em que o vício foi constatado, e reabertura do prazo de defesa:

Art. 99. O auto de infração que apresentar vício sanável poderá, a qualquer tempo, ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, mediante despacho saneador, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

Parágrafo único. Constatado o vício sanável, sob alegação do autuado, o procedimento será anulado a partir da fase processual em que o vício foi produzido, reabrindo-se novo prazo para defesa, aproveitando-se os atos regularmente produzidos.

15. Ocorre que, no caso, não se pode atribuir à correção, a menor, da abrangência da infração, com conseqüente minoração da penalidade, o status de vício, nos termos e no sentido utilizados pelo Decreto nº 6.514/08, que trata de vício na sua acepção processual.

16. É que a adequação do quantitativo do objeto da infração é medida natural, esperada da instrução processual, podendo resultar da análise da defesa/recurso apresentado pelo autuado. Nesse caso, em que não há alteração na descrição do fato constatado ou do tipo infringido, inexistindo, ainda, prejuízo ao autuado, não há que se falar em vício sanável, ou, muito menos, insanável, nos termos concebidos pelo referido Decreto.

17. A correção, a ser realizada em qualquer fase do processo, de ofício ou por provocação, será medida resultante da adequada instrução processual e da apuração detalhada do fato, não atingindo, de forma alguma, a legalidade do ato.

18. Com efeito, estarão presentes todos os elementos do ato administrativo (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), estando eles em conformidade com a legislação. Inexiste vício de procedimento, que demandaria a anulação das fases processuais posteriores. Trata-se de um mero equívoco de apuração do fiscal, até esperado, em certa medida, tendo em vista que, no ato da fiscalização, é comum não se ter acesso a todos os documentos e informações necessários à exata quantificação da abrangência da infração.

19. Diante disso, a necessária correção é medida salutar, resultante da adequada instrução processual. Caso repercuta na dosimetria da multa, de forma favorável ao autuado, não há porque se reabrir prazo para defesa. Importa destacar, inclusive, que, em muitas situações, a demanda por correção é suscitada pelo próprio autuado, em uma das oportunidades em que se pronunciou nos autos, inexistindo motivo, portanto, para reabertura de prazo de defesa.

20. A correção da abrangência da infração e do valor da multa não constitui vício, sendo incapaz de tornar nulo qualquer dos atos praticados no processo. Não se verifica prejuízo ao autuado com o ajuste preciso dos números envolvidos no ato, tendo em vista a adequação do fato descrito e do tipo administrativo infringido. Ademais, a alteração apenas quantitativa do objeto da infração, em tal situação, beneficia o autuado, não gerando a ele qualquer prejuízo material ou à regularidade processual. Diante disso, inexistente nulidade a ser declarada, uma vez que, de acordo com o princípio da instrumentalidade das formas, somente será determinada a nulidade do ato quando comprovado prejuízo à parte (*pas de nullité sans grief*).

21. No mesmo sentido, é a jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça, conforme demonstram os seguintes julgados, cujas ementas transcrevem-se:

*ADMINISTRATIVO. POLICIAL CIVIL. PROCESSO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.*

*1. NO ÂMBITO DO CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, COMPETE AO PODER JUDICIÁRIO APRECIAR APENAS A REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO, À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. PRECEDENTES.*

**2. É FIRME O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO SENTIDO DE QUE SOMENTE SE DECLARA NULIDADE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO QUANDO FOR EVIDENTE O PREJUÍZO À DEFESA.**

*3. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.*

*(RMS 19.332/PR, 5ª TURMA, REL. MIN. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJU DE 23.10.2006)*

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. INQUÉRITO ADMINISTRATIVO. NULIDADE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 07/STJ. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.*

*I - É INVIÁVEL EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL A APRECIÇÃO DE MATÉRIA ENVOLVENDO O REEXAME DE PROVAS, A TEOR DA SÚMULA 07/STJ, QUE ASSIM DISPÕE: "A PRETENSÃO DE SIMPLES REEXAME DE PROVA NÃO ENSEJA RECURSO ESPECIAL."*

**II - APLICÁVEL À ESPÉCIE O PRINCÍPIO DO "PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF", TENDO EM VISTA QUE EVENTUAL NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO EXIGE A RESPECTIVA COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO, O QUE NÃO OCORREU NO PRESENTE CASO.**

*III - AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (AGRG NO RESP 488.957/GO, 5ª TURMA, REL. MIN. GILSON DIPP, DJU DE 21.08.2006)*

(Grifou-se)

22. Destaca-se, por fim, que a redução no valor da multa, como consequência da correção quantitativa, atende a argumento aduzido pelo próprio autuado ou é resultado da detecção de erro, de ofício, pela autoridade ambiental, na instrução processual. Destarte, realizado o saneamento pela autoridade julgadora ou recursal, recomenda-se que o ato seja apenas comunicado ao autuado, não havendo que se falar na ocorrência de vício ou na reabertura de prazo para defesa.

23. Em consequência, se não há vício, mas apenas adequação material dos limites de abrangência da infração ambiental, o que pode ser realizada pela autoridade julgadora, com os competentes subsídios técnicos, inexistente razão para se encaminhar os autos, apenas em face disso, à análise da Procuradoria Federal. A necessária manifestação jurídica restará justificada, nos demais casos previstos na legislação aplicável, seja em razão do valor elevado do auto de infração, seja diante da existência de controvérsia jurídica suscitada nos autos.

#### **DO ERRO DE APURAÇÃO DO OBJETO DA INFRAÇÃO (QUANTITATIVO INDICADO NO AUTO DE INFRAÇÃO INFERIOR À REALIDADE FÁTICA)**

24. Viu-se alhures que, nos casos em que a adequação da abrangência da infração, durante a instrução processual, não resultar em alteração da descrição do

fato apurado, inexistirá vício nos autos, demandando apenas a correção do quantitativo de área desmatada, de espécies de fauna e flora ou de bens envolvidos na infração.

25. Há que se diferenciar, contudo, as situações em que a necessária correção repercutir em alteração da penalidade aplicável, sendo certo que a minoração do valor da multa não demandará reabertura do prazo de defesa do autuado, nos termos e fundamentos já analisados no tópico anterior.

26. Situação diversa, contudo, ocorrerá quando, em decorrência da adequação, houver maiores prejuízos ao autuado, com conseqüente majoração da penalidade aplicada no auto de infração. Nesse sentido, deverá ser observado o procedimento previsto na legislação de regência:

**Lei nº 9.784/1999**

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

**Decreto nº 6.514/2008**

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.

**Instrução Normativa Ibama nº 10/2012**

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.

(...)

Art. 59. Verificado o pagamento, será essa ocorrência informada nos autos e, não havendo defesa no prazo regulamentar, será certificada a revelia do autuado, remetendo-se os autos à autoridade julgadora competente para julgamento simplificado, na forma dos §§ 10 e 11 do Art. 57.

§ 1º Na hipótese de majoração ou agravamento, verificada até o momento do julgamento, inclusive homologatório, essa circunstância será anotada pelo NUJIP nos autos, comunicada ao autuado na forma prevista no art. 57, caput, para manifestação sobre a majorante no prazo de alegações finais e considerada o julgamento.

(...)

Art. 60. Verificada situação de agravamento nas situações em que o pagamento não tenha ocorrido, aplica-se o disposto no caput e § 1º do art. 59.

§ 1º A impugnação do agravamento se dará, sob pena de preclusão, no prazo das alegações finais.

§ 2º O agravamento incide sobre o valor da multa consolidada e constará da decisão, da qual será intimado o autuado.

27. Nos termos dos dispositivos legais e infra-legais acima transcritos, tem-se que, se a adequação da abrangência da infração resultar em agravamento da situação do autuado/recorrente, será imprescindível reabrir prazo para manifestação, a qual poderá ser analisada, em conjunto, com a defesa ou com o recurso já apresentados, a depender da fase em que estiver o trâmite processual.

28. Nesse sentido, nos casos em que a ajuste no quantitativo de área ou bens objeto da infração for detectado pelo NUJIP o autuado poderá ter oportunidade de se manifestar nos autos, na ocasião de apresentação de suas alegações finais. Entende-se imprescindível, contudo, que a notificação a ser enviada ao autuado, informando-lhe da abertura do prazo para apresentação das alegações, faça referência expressa ao possível agravamento da penalidade, resultante de suscitada necessidade de adequação de quantitativo. Tal conclusão resulta da interpretação dos arts. 57, 59 e 60 da Instrução Normativa Ibama nº 10/12 em conjunto com a necessidade constitucional de oportunizar o concreto exercício do direito à ampla defesa do autuado.

29. Em outra situação possível, se a adequação numérica, que resultar na majoração da penalidade, não for constatada no Parecer Instrutório, caberá a autori-

dade julgadora emitir uma decisão prévia, chamada aqui de interlocutória, formalizando o possível agravamento, e concedendo prazo para manifestação do autuado, prévia à tomada de decisão final. Nada obsta, contudo, que se aproveite a mesma notificação, a ser enviada pelo Ibama com Aviso de Recebimento – AR, para apresentação de alegações finais pelo autuado, caso tal intimação inequívoca ainda não tenha ocorrido no processo.

30. Tem-se, em conclusão, que a adequação, no curso da instrução, do quantitativo da área, espécimes ou bens envolvidos na infração deverá ser realizada pelo Ibama, ainda que disso resulte um agravamento da situação do autuado. Nesse caso, porém, e desde que não haja alteração do fato descrito (ex. apanhar, espécies, destruir ou danificar vegetação), não há que se falar em vício sanável ou insanável, na concepção utilizada pelo Decreto nº 6.514/2008. Imprescindível apenas que, na situação de possível majoração de penalidade, ao autuado seja efetivamente oportunizada a apresentação de nova e específica defesa, a qual deverá ser prévia à decisão final de agravamento.

#### **DO ERRO DE APURAÇÃO DO OBJETO DA INFRAÇÃO QUE RESULTAR EM ALTERAÇÃO DO FATO DESCRITO NO AUTO (VÍCIO INSANÁVEL)**

31. Por último, entende-se necessário à análise da discussão aqui travada o enfrentamento das situações em que o ajuste da abrangência da infração, com alteração do quantitativo a ela correspondente, demandar alteração do fato descrito no auto.

32. Exemplificadamente, trata-se de conjuntura fática em que o fiscal, ao se deparar com infração ambiental, relata a destruição de quantitativo de área especialmente protegida, quando, na verdade, a instrução processual revele se tratar de área (maior ou menor) em região não sujeita à proteção especial, ou vice-versa.

33. Em situações como essas, apesar do necessário ajuste de quantitativo, ter-se-á alteração do fato descrito no auto, com possível (mas irrelevante) alteração de tipo, o que caracteriza o vício insanável, previsto no Decreto nº 6.514/08:

Art. 100. O auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

§ 1º Para os efeitos do caput, considera-se vício insanável aquele em que a correção da autuação implica modificação do fato descrito no auto de infração.

§ 2º Nos casos em que o auto de infração for declarado nulo e estiver caracterizada a conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente, deverá ser lavrado novo auto, observadas as regras relativas à prescrição.

§ 3º O erro no enquadramento legal da infração não implica vício insanável, podendo ser alterado pela autoridade julgadora mediante decisão fundamentada que retifique o auto de infração. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

34. Assim, se o fiscal autuar por “destruir **X hectares** de área objeto de especial proteção”, e, no curso da instrução, verificar se tratar de “destruição de **X+1 hectares** de área de vegetação natural”, deve reconhecer a existência de vício insanável, impondo-se a anulação do auto de infração e a lavratura de outro auto, observado o prazo prescricional aplicável. Nessa situação, restará configurado o vício insanável, não em razão de erro de quantitativo ou de enquadramento legal, mas sim em decorrência da modificação do fato descrito no auto de infração, o que deverá ser, necessariamente, submetido à análise da Procuradoria Federal, nos termos exigidos pelo art. 100, acima transcrito.

35. Destarte, ter-se-á vício insanável, a ser reconhecido pelo Ibama no curso da instrução processual, quando o ajuste no objeto da infração constatada implicar modificação do fato descrito na autuação, seja referente a verbo (núcleo do tipo) que indique conduta diversa, seja em razão de condições especiais da autuação, indicadas pelo fiscal. O mero erro de quantitativo, como visto, que não impactar em qualquer alteração da descrição da conduta, não há que ser considerado vício insanável, mas apenas uma inconsistência material, naturalmente corrigível no curso da instrução processual.

## CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, entende-se necessário diferenciar o ajuste no quantitativo indicador da abrangência da infração ambiental da alteração na descrição da conduta infracional. No primeiro caso, ter-se-á uma necessária correção numérica que, se resultar em minoração da penalidade aplicada, não demandará reabertura de prazo de defesa ou adoção de procedimento, previsto no art. 99 do Decreto nº 6.514/08, aplicável à constatação de vício processual.

37. Existindo majoração da penalidade indicada no auto de infração, em razão da adequação numérica da abrangência da infração ambiental, dever-se-á oportunizar ao autuado nova defesa, nos termos previstos na Lei nº 9.784/99, do Decreto nº 6.514/08 e na IN Ibama nº 10/12, em face do procedimento a ser adotado em caso de possível agravamento da situação do administrado.

38. Por fim, o erro de quantitativo cuja adequação, no trâmite processual, resultar em alteração do fato descrito no auto, incluindo as condições especiais da infração, caracterizará vício insanável, demandando a anulação do auto de infração e a possível lavratura de outro, observado o prazo prescricional aplicável.