

Excelentíssimo Senhor Juiz Federal da \_\_\_\_\_ Vara Federal da Seção Judiciária de Brasília-DF

**NILTO IGNACIO TATTO**, brasileiro, casado, [REDACTED]

[REDACTED] atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal (PT/SP), com endereço funcional na Câmara dos Deputados, anexo III, gabinete no 267 – Brasília/DF;

**REGINALDO LÁZARO DE OLIVEIRA LOPES**, brasileiro, casado, [REDACTED]

[REDACTED] atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal (PT/MG) e, ainda, Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores – PT na Câmara Federal, com endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 426, Anexo IV Brasília/DF e endereço eletrônico dep.reginaldolopes@camara.leg.br;

**AIRTON LUIZ FALEIRO**, brasileiro, casado, agricultor, [REDACTED]

[REDACTED] atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PT/PA, com endereço na Câmara dos Deputados, Gabinete 327 – Anexo IV – Brasília/DF; representados pelo advogado infra-assinado (instrumento de mandato anexo), vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 5º inciso LXXIII da Constituição Federal e artigo 1º e seguintes da Lei Federal n. 4717/1965 propor a presente

***Ação Popular***

(Com pedido de tutela antecipada)

em face de **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – Ibama**, autarquia federal de regime especial, criada pela Lei nº. 7735, de 22 de fevereiro de 1989, alterada pelas Leis nº. 7804, de 18 de julho de 1989, 7957, de 20 de dezembro de 1989 e 8.028, de 12 de abril de 1990, inscrito no

CNPJ/MF sob o nº.03.659.166/0001-02, com sede no Setor de Clubes Esportivo Norte, Trecho 2, Edifício Sede do IBAMA, na cidade de Brasília/DF, CEP:

70.818-900, neste ato representada por seu Presidente, Eduardo Fortunato Bim, matrícula Siape 2662697, pelas razões de fato e fundamentos de Direito a seguir expostos.

### **I.1. Gratuidade**

Considerando-se o caráter público da Ação Popular, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º inciso LXXIII, preconiza a isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência, isto posto, requer-se a concessão dos benefícios da Justiça Gratuita.

### **I.2. Competência**

O E. Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que a competência para processar e julgar a ação popular, ainda que ajuizada contra o Presidente da República, o Presidente do Senado, o Presidente da Câmara dos Deputados, o

Governador ou o Prefeito, é da Justiça de primeiro grau (Federal ou Comum), nesse sentido colhem-se os arestos:

EMENTA: AÇÃO POPULAR. AJUIZAMENTO CONTRA A PRESIDENTE DA REPÚBLICA.–FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO POPULAR NÃO CONHECIDA. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quer sob a égide da vigente Constituição republicana, quer sob o domínio da Carta Política anterior firmou-se no sentido de reconhecer que não se incluem na esfera de competência originária da Corte Suprema o processo e o julgamento de ações populares constitucionais, ainda que ajuizadas contra atos e/ou omissões do Presidente da República. Doutrina. Precedentes. (STF - AgR Pet: 5856 DF - DISTRITO FEDERAL 0007936-65.2015.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 25/11/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-251 15-12-2015).

EMENTA: AÇÃO POPULAR. AJUIZAMENTO CONTRA A PRESIDENTE DA REPÚBLICA. FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REGIME DE DIREITO ESTRITO A QUE SE SUBMETE A DEFINIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA DA CORTE SUPREMA. AÇÃO POPULAR NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. Não compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação popular ajuizada contra a Presidente da República. A ação popular não se qualifica como sucedâneo dos instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade nem viabiliza o exame “in abstracto” de situações jurídicas formadas sob a égide da legislação em vigor. (STF - Acórdão Pet 5859 Agr / Df Distrito Federal, Relator(a): Min. Celso de Mello, data de julgamento: 25/11/2015, data de publicação: 15/12/2015, Tribunal Pleno).

EMENTA: TAXATIVIDADE CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS ORIGINÁRIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO PARA PROCESSAR E JULGAR, ORIGINARIAMENTE, AS AÇÕES POPULARES PROPOSTAS EM FACE DO CONGRESSO NACIONAL E DE SEUS MEMBROS, DE MINISTROS DE ESTADO OU DO PRÓPRIO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (STF - Acórdão Pet 6381 Agr / Df - Distrito Federal, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, data de julgamento: 11/05/2018, data de publicação: 17/05/2018, Tribunal Pleno).

Ainda, o caso em análise abrange **tema de competência material absoluta da Justiça Federal para conduzir e julgar o processo**, visto que tem no seu polo passivo o Ibama e tal fato atrai a aplicação do art. 109, I da Constituição Federal.

Inobstante, para que não parem dúvidas, destaca-se o art. 109 §2º da CF que assinala e autoriza que as causas intentadas contra a **União** poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, ou, ainda, no **Distrito Federal**. Preenchidos, portanto, os requisitos de competência para distribuição da presente ação no Distrito Federal.

### **I.3. Legitimidade**

Ação popular é instrumento da cidadania e pode ser proposto pelo cidadão, entendido como aquele que não apresente pendências concernentes às obrigações eleitorais. Dessa forma, os Autores apresentam seus títulos de eleitores e certidões de quitação com a Justiça Eleitoral, provando sua qualidade de cidadão, nos termos do art. 1º §3º da Lei n. 4717/1965, demonstrando a plena legitimidade ativa.

No tocante à legitimidade passiva do Requerido, o ato impugnado foi proposto por meio de iniciativa do **Ibama**, conforme documentação anexa.

### **I.4. Cabimento**

É pressuposto para a propositura da ação popular a pretensão de anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38).

Conforme se passará a expor, o grave ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio da União foi perpetrado pelo Réu a partir da prolação do ato impugnado.

Desse modo, verifica-se que a presente ação preenche todos os requisitos e condições da ação. Isso porque, para a propositura de uma ação popular basta a presença de **ato** lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

De igual forma, a redação do art. 2º da lei de regência preconiza que são nulos os atos lesivos ao patrimônio nos casos de vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos ou desvio de finalidade.

Neste caso, esse **ato** está representado pela **prolação de despacho interpretativo que alterou a metodologia processual a respeito da intimação para alegações finais**, que conforme amplamente noticiado, irá provocar perda de bilhões em recursos para os cofres públicos, fora o fato de que o ato basicamente enterra o processo sancionador ambiental na esfera administrativa. Por estas razões, a presente ação popular faz-se necessária e imperiosa.

## II. Fatos

A legalidade da intimação por edital para alegações finais em processos que não tenham agravamento da condição do processado é fruto de um debate longo dentro da Advocacia-Geral da União e da procuradoria responsável. Sua adoção começa a partir da antiga redação do Decreto 6514/2008, que era a seguinte:

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

§ 1º A autoridade julgadora publicará em sua sede administrativa a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento, para fins de apresentação de alegações finais pelos interessados.

§ 2º Apresentadas as alegações finais, a autoridade decidirá de plano.

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.

Art. 123. A decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicada pelo agente atuante, ou ao valor da multa, podendo, de ofício ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental vigente.

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

Diante das dúvidas jurídicas suscitadas, foi prolatada a Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA (doc. 1), tratando exclusivamente da legalidade desse dispositivo. Na ocasião, é estabelecido que a leitura do art. 26 em conjunto com a do art. 28 da lei 9784/99 indicaria que era legal instituir a comunicação por edital em processos nos quais não haveria agravamento. Nos demais casos, a intimação deveria ser pela via postal, para assegurar a ciência efetiva dos atos processuais.

Neste sentido, segundo a OJN:

“No que toca à intimação para alegações finais, o Decreto nº 6.514/2008, em consonância com o princípio da duração razoável dos processos administrativos combinado com o princípio da ampla defesa e do contraditório, estabelece que deve ser realizada com afixação na unidade administrativa e com publicação do sítio na rede mundial de computadores. A medida se coaduna com o estado da arte em que a rapidez nas informações é exigência do mundo digital. A intimação por edital publicado na internet e no mural da unidade administrativa não afronta os artigos 26 e 28 da Lei nº 9.784/99 por não se referir a nenhuma das hipóteses ali tratadas, quais sejam intimação de decisão, de diligência a ser efetivada, ou de indicativo de agravamento da situação do interessado.

Há de se consignar, ainda, que o procedimento previsto no Decreto nº 6.514/2008 e pormenorizado na Instrução Normativa nº 14/09 deve ser observado nacionalmente, com vistas a conferir uniformidade ao processo de apuração de infrações administrativas ambientais. Nesses comenos, caberá às unidades descentralizadas da autarquia proceder à intimação para alegações finais por intermédio de publicação, no sítio eletrônico do IBAMA e afixação no mural, da lista dos processos em pauta para julgamento. Restam afastadas dessa modalidade de intimação as situações ressalvadas pela própria norma, qual seja, os casos em que se constate o agravamento ou em que se indique uma majoração do valor da multa” (p. 3).

Esse decreto permaneceu vigorando com todos os seus efeitos até 2019. A partir do Decreto 9760/2019, foi inserida no ordenamento jurídico a seguinte redação para os dispositivos mencionados acima:

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

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. (Redação dada pelo Decreto nº 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.

Parágrafo único. A autoridade julgadora notificará o autuado para se manifestar no prazo das alegações finais, por via postal com aviso de recebimento ou por outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência, nos casos em que a instrução

processual indicar o agravamento da penalidade de que trata o art. 11. (Redação dada pelo Decreto nº 9.760, de 2019)

Na esteira deste ato, em 21/03/2022 adveio o despacho nº 11996516/2022-GABIN (doc. 2), assinado pelo presidente do Ibama, Eduardo Bim. Trata da invalidade das notificações por edital para apresentação de alegações finais, prevista na redação do art. 122 do Decreto nº 6514/2008.

Segundo narra o despacho, foi provocado a partir de “Ofício 01/2022/GN-I/DICON/CNPISA/SIAM (11726210) dirigido ao Superintendente da Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais (SIAM) e ao Procurador- Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama (Despacho nº 11624881/2021) indagando sobre a validade do despacho expedido pela Presidência do Ibama, na atividade de julgamento, no sentido de ser nula a notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o interessado tem domicílio conhecido e há manutenção, ainda que parcial, do auto de infração” (p. 2). Explica que “a OJN 27/2011/PFE-IBAMA é conclusiva ao esclarecer que “a intimação para apresentação de alegações finais por edital não afronta os artigos 26 e 28 da Lei Federal nº 9784/99, por não se referir a nenhuma das hipóteses ali tratadas, quais sejam intimação de decisão, de diligência a ser efetivada, ou de indicativo de agravamento da situação do interessado” (p. 2). E pede, caso seja entendido pela revogação da OJN 27, “que seja exarado e comunicado documento formal da sua revisão” (p. 2).

A autoridade segue o presente nexos lógico para chegar à conclusão de que as alegações finais por edital são inválidas:

- a) A Lei 9784/1999 estabelece que a regra é a intimação encaminhada por meio postal, sendo a comunicação por edital uma exceção que só pode ser utilizada nas condições postas pela lei;
- b) A comunicação por edital configura intimação ficta;
- c) O devido processo legal determina que a intimação por edital só cabe para quem está em local incerto e não sabido;
- d) Alega que o STF, desde 1997, afasta a intimação por edital em processo administrativo sancionador ambiental sem que o interessado esteja em lugar incerto e não sabido (RE 157.905/SP, rel. Marco Aurelio, DJ em 25/09/1998);
- e) O entendimento teria sido reafirmado em 2015, por meio do MS 26.419, rel. Teori Zavascki, DJe em 11/12/2015;
- f) Também cita que o STJ está rechaçando essa modalidade de comunicação está ensejando nulidade, citando julgados na página 6 do documento;
- g) A intimação por edital deve ser utilizada apenas quando esgotados os demais meios de contato com a parte no processo administrativo sancionador;

- h) Não se pode falar em comparecimento do administrado pelo mero peticionamento nos autos, sem a sua carga ou sem que o conteúdo da petição traga certeza sobre a ciência de ato que foi invalidamente comunicado;
- i) A estratégia de defesa do acusado, englobada pelo conceito de ampla defesa garantida pelo ordenamento jurídico, pode incluir não apresentar a primeira defesa no processo administrativo e deixar para fazê-lo, com as limitações que lhe são inerentes, na fase de alegações finais (p. 10);
- j) Se a própria administração pública notificou o interessado para apresentar alegações finais, ela não pode, pelo princípio que veda comportamento contraditório, dizer que elas eram desnecessárias, pois, se assim elas fossem, era só não ter notificado (p. 10);
- k) Para se reconhecer a nulidade não basta a mera intimação por edital, uma vez que ela pode ter sido utilizada por estarem presentes as condições que autorizam o seu uso, como o domicílio indefinido do interessado (p. 11);
- l) Em 2019 o Decreto 9.760/19 modificou o parágrafo único do artigo 122 do Decreto 6.514/08 para prever que 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”, encerrando o uso inconstitucional e ilegal da intimação (notificação) por edital no processo sancionador ambiental do Ibama. Embora no Processo Administrativo 00001.001994/2019-90, que resultou na confecção do Decreto 9.760/19, não tenha nada sobre a razão dessa alteração, o Parecer 64/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU (PA 02001.007256/2015-58) disse, corretamente, se tratar de “relevante dispositivo que uniformiza o método de ciência do autuado também para as hipóteses de alegações finais e agravamento da sanção, inexistindo qualquer óbice jurídico.” (p. 15);
- m) O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ao considerar o histórico da questão na jurisprudência brasileira, afirmou que “o legislador, atento a essa falha que existia no art. 122, do Decreto nº 6.514/2008, providenciou, por meio do recente Decreto nº 9.760/2019, a alteração do parágrafo único passando a exigir, em consonância com o art. 26, § 3º, da Lei nº 9.784/99, que a notificação do autuado para apresentação de alegações finais seja realizada por via postal com aviso de recebimento ou por outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência” (TRF da 5ª Região, 3ª T., AC 0807319-14.2015.4.05.8300, rel. Des. Fed. Luiz Bispo da Silva Neto (conv.), j. em 20/08/2020). Em outra oportunidade, ressaltou “que o art. 122 do Decreto nº 6.514/2008 foi alterado pelo Decreto nº 9.760/2019, tendo o legislador atentado para a necessidade de que a notificação fosse feita em atendimento ao disposto na Lei nº 9.784/99” (TRF da 5ª Região, 1ª T., v.u., AC 0800879-50.2020.4.05.8001, rel. Des. Fed. Francisco Roberto Machado, j. em 27/05/2021) (p. 15);
- n) O artigo 55 da Lei 9.784/99 veda a convalidação quando houver lesão ao interesse público;
- o) A própria Lei 9.784/99 preceituou quando o defeito é sanável (comparecimento espontâneo do interessado) por intimações efetuadas sem observância das prescrições legais (art. 26, § 5º). Fora desse caso, a intimação é nula e, como tal, deve ser declarada de ofício pela autoridade administrativa, cujo dever de corrigir a legalidade é claro na própria Lei do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal ao

prever que a "Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade" (art. 53). De qualquer forma, ainda que se admitisse a convalidação do ato, pelo seu refazimento sem vício (intimação regular para apresentar alegações finais), ela somente poderia ocorrer se não estiver presente alguma causa impeditiva, como a incidência da prescrição da pretensão punitiva ou da intercorrente (p. 16);

- p) Apenas a movimentação voltada à constituição do crédito não tributário interrompe a prescrição intercorrente (p. 30);
- q) Nulidades do processo administrativo não interrompem o prazo da prescrição intercorrente (p. 32);
- r) A jurisprudência é pacífica em reconhecer 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 (p. 34);

- s) 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 (p.

36).

No entanto, existem diversos fatores que o ilmo. Presidente do Ibama não considerou no momento em que prolatou o despacho. Nesta linha, foi formulado e protocolado requerimento de acesso a informação sob o número 02303.005046/2022-50, ao Ibama (doc. 3), para tentar mensurar as conseqüências do despacho. Os quesitos do pedido foram os seguintes:

- a) O volume de autuações lavradas desde 1989, distribuídos por ano de emissão dos autos de infração;
- b) Quantos dos autos de infração lavrados receberam, pela fiscalização, algum indicativo de agravamento, majoração ou aumento de pena;
- iii) O volume de multas ambientais que foram agravadas ou majoradas pelas autoridades julgadoras, desde 1989, distribuídos por ano de lavratura.



O pedido de informações foi respondido nos seguintes termos (resposta e-sic 12661085 e nº sisliv 04522/2022) (doc. 4):

Informo que não é possível obter essa informação, pois não há uma parametrização no módulo de julgamento do sistema Sicafi que possa trazer esses dados de forma precisa e confiável.

(...)

1. Em resposta ao requerimento de informações de dados número 4522/2022 (12590040), dados disponíveis quanto aos autos de infração, termos de embargo, de apreensão, de suspensão e de destruição/inutilização das Séries A e B podem ser consultados na Plataforma de Dados Abertos do Ibama. Está disponível na página do Ibama (<https://www.gov.br/ibama/pt-br>), no Menu existente no lado superior esquerdo, Submenu "Acesso à Informação", Opção "Dados Abertos" ou diretamente em "<https://dadosabertos.ibama.gov.br/organization/ibama>".

2. As localizações e datas dessas lavraturas podem fornecer as informações solicitadas, inclusive quanto às operações realizadas. Basta que o solicitante acesse o endereço, faça as pesquisas e a seleção dos dados que desejar.

3. Sugerimos utilizar o recurso "Localizar", presente nos programas editores de planilhas, para identificar possíveis células que contenham dados relacionados aos termos desejados, assim como pesquisar as colunas de dados, utilizar filtros de dados e demais parâmetros de interesse para a pesquisa específica.

4. Opções de consulta sobre as autuações ambientais e sobre os embargos, além de outras modalidades de informações disponíveis na esfera administrativa, podem ser acessadas no endereço

"<https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>". Na opção "Autuações ambientais", pode-se consultar uma determinada pessoa física ou jurídica assim como o enquadramento legal/infraregal da autuação. Estão disponíveis filtros de pesquisa, como a Unidade da Federação, Município, tipo de infração e a consulta em um determinado período de tempo. O resultado da pesquisa pode ser exportado para uma planilha. Na opção "Embargos", existem várias ferramentas de consulta pública.

5. As publicações do Diagnóstico de Delitos Ambientais (DDA) de 2018 a 2021 estão disponíveis em

"<http://www.ibama.gov.br/fiscalizacao-ambiental/publicacoes>".

6. Informações sobre o acesso aos documentos e processos eletrônicos pelo Sistema Eletrônico de Informações "Sei", visando a obtenção de dados que não constem nas planilhas ou nas ferramentas disponíveis, podem ser obtidas no endereço

"<https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/documentos-e-processos-eletronicossistema-eletronico-de-informacoes-sei>", inclusive o Manual do Usuário Externo.

7. Visando o atendimento da solicitação de fornecimento das informações solicitadas e em conformidade com o Decreto 7.724/2012, artigo 17, foram indicados os meios para que o próprio requerente pudesse pesquisar a informação de que necessita, o informando, por escrito, sobre o lugar e a forma pela qual se poderia consultar, obter ou reproduzir a referida informação. Segundo a Lei 12.527/2011, artigo 11, § 6º, tal procedimento desoneraria o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Foi formulado recurso, nos seguintes termos:

Ao contrário da resposta do Ibama as informações sobre agravamento e majoração não fazem parte da tabela disponibilizada pelo link correspondente (<https://dados.gov.br/dataset/fiscalizacao-auto-de-infracao/resource/761dbd28-235b-4199-8613-92245416421e>). Após leitura das teses fixadas pelo Superior Tribunal de Justiça no Incidente de Assunção de Competência (IAC) 13, entendo que é defeso à Administração Pública, na figura do presente órgão, se negar a prestar as informações requisitadas alegando ser possível sua obtenção no sistema de dados abertos, visto que não é possível fazer essa quantificação por ali. Ademais, por força do art. 37 da Constituição Federal, é dever do Ibama, enquanto parte da Administração Pública, ter em seus canais tais dados, que são de interesse amplo por se tratar de assunto sensível à sociedade como um todo. Uma vez que o Ibama possui em sua estrutura área de inteligência capaz de processar os dados solicitados, que não podem ser obtidos via dados abertos, requer-se o encaminhamento da presente requisição ao setor competente, de modo a produzir a informação ventilada no presente pedido.

Os termos iniciais de resposta foram mantidos e não houve qualquer retorno do órgão que indicasse a existência de parametrização prévia para tomada de decisão por sua presidência. Ou seja, não havia qualquer certeza a respeito dos impactos do despacho, escrito pelo próprio presidente. Sequer havia informações parametrizáveis para disponibilização ao cidadão ou local onde fosse possível buscar esses dados para demonstração.

Paralelamente, em 11/05/2022 o deputado Rodrigo Agostinho havia encaminhado requerimento de informação (RIC 307/2022 – doc. 5), solicitando respostas aos seguintes quesitos:

- 1) Qual foi o quantitativo geral dos autos de infração (multas) aplicados no período de janeiro a dezembro de 2020, que permanecem sem encaminhamento aos setores de conciliação (Núcleo de Conciliação Ambiental) e que correm o risco de prescrição? (Favor informar os respectivos nomes, tipologias de infração, valores em espécie e datas das possíveis prescrições).
- 2) Quantos autos de infração (multas) prescreveram no período de janeiro de 2019 a abril de 2022, em razão do não agendamento da audiência de conciliação no Núcleo de Conciliação Ambiental?
- 3) Qual é a quantidade de processos sancionadores à espera dessa etapa de conciliação? (Favor informar os respectivos nomes, tipologias do auto de infração e valores em espécie, separando os já prescritos daqueles que aguardam a conciliação).
- 4) Quais autos de infração (multas) foram cancelados após a realização da audiência de conciliação no Núcleo de Conciliação Ambiental, com as respectivas justificativas que embasaram a decisão? (Favor separar por tipologia de infração).
- 5) Quais ações o Ministério do Meio Ambiente já adotou para sanar as deficiências e os entraves dos setores responsáveis pela realização das audiências de conciliação no Núcleo de Conciliação Ambiental, visando dar seguimento aos processos administrativos no âmbito federal para a apuração das infrações e a lavratura dos autos de infração?

- 6) Qual é a expectativa de prescrição de autos de infração após a decisão do presidente do IBAMA de não mais admitir alegações finais no processo sancionador por edital? (Favor apresentar os números).
- 7) Quantas pessoas físicas ou jurídicas solicitaram a prescrição dos autos de infração após a decisão do presidente do IBAMA de não mais admitir alegações finais no processo sancionador por edital? (Favor apresentar o valor total das multas, bem como a listagem separada por autos de infração, tipologias de infração, valores e nomes dos autuados).
- 8) Qual é a quantidade de processos em julgamento que está sem análise ou movimentação há mais de três anos?
- 9) Qual é a quantidade de servidores que estão trabalhando atualmente no processo sancionador ambiental?
- 10) Como está a implementação da Equipe Nacional de Instrução (ENINS)? Se ela não está funcionando, qual é a dificuldade existente para a sua implementação? Quantas pessoas integram essa equipe?
- 11) Qual é o passivo de processos sancionadores sem julgamento no IBAMA? (Favor listar por ano e tipologias de auto de infração).

O órgão respondeu aos quesitos por meio da Nota Informativa nº 12839913/2022-CNPSA/SIAM, de 20/06/2022 (doc. 6). A análise das respostas revela que:

- a) A implementação da fase de conciliação pelo Decreto 9.760/2019 causou um quantitativo de cerca de 11 mil processos represados até 2021. Conforme a própria resposta, hoje 902 processos estão em fila para alguma etapa complementar nas tentativas de notificação, de acordo com planilha anexa (SEI 12826825), os demais aguardam retorno do AR, ou já tiveram notificação válida e, portanto, já foram atendidos na conciliação ou foi constatada desistência tácita ou expressa à conciliação.
- b) Apesar do dado de que há cerca de 3 mil processos aguardando o final da fase de conciliação, nenhum processo na fase de notificação para essa fase prescreveu no período;
- c) Em mais de duas mil audiências, apenas 11 processos foram anulados por irregularidades insanáveis;
- d) O Ibama considera que o reforço com 20 técnicos ambientais nos estados e 2 analistas ambientais na sede representou auxílio do MMA para a efetivação da fase de conciliação no processo sancionador;
- e) Para que o processo não esteja prescrito em razão do edital de alegações finais é preciso que não se tenha passado mais de três anos do último marco interruptivo da prescrição antes da publicação do edital, no caso, a análise instrutória. Somente os processos em análise instrutória feita até junho de 2019 podem ter suas notificações refeitas sem risco de prescrição. Não é possível estimar o impacto devido à falta de dados consolidados.
- f) É estimado que cerca 60% dos cerca de 70 mil processos lavrados entre 2008 a 2019 possam ter tido a notificação para alegações finais feita exclusivamente por edital, fulminando-os pela prescrição.
- g) Em extração de dados do Sicafi com movimentações registradas no SEI, por meio de painéis, há a indicação de 19.302 processos de 2012 a 2021 que estão com indícios de paralisação processual por mais de três anos (dados indicativos, pois somente a análise caso a caso poderá confirmar a

ocorrência ou não de prescrição por possíveis limitações do algoritmo identificador).

- h) Os números de quantos autos estão pendentes de julgamento não são precisos. Os sistemas não estão atualizados e por vezes não refletem o atual estado do processo. O número mais confiável são os provenientes da triagem manual feita pelos servidores na caixa de Enins. A triagem indica que 16.865 processos estão pendentes de julgamento de primeira instância, dado atualizado em 13 de junho de 2022. Deve-se ressaltar que naquela data pouco mais de 52% do passivo tinha sido triado. O que pode indicar que, se o passivo estivesse totalmente triado, mais de 30 mil processos estariam pendentes de decisão de primeira instância.

Como se vê, não houve a adoção de estudos prévios de impacto antes de implementar as mudanças, assim como foi desconsiderada a necessidade de uma regra de transição que viesse a evitar a perda de arrecadação e a punição efetiva a danos ambientais provocados por infratores.

A análise dos relatórios anuais de gestão elaborados pela Controladoria-Geral da União divulgados até o momento (Supes/RR e Supes/PA) (docs. 7 e 8) demonstram que, ao contrário da adoção das recomendações do órgão para melhoria do desenho institucional do processo sancionador ambiental no Ibama, houve sucessiva piora no quadro. E é este o cenário que provoca a necessidade de ajuizamento da presente ação, haja vista o fato de que, ao contrário do que deveria estar acontecendo, há ainda mais falhas nos mecanismos de controle de riscos a respeito da prescrição intercorrente no processo sancionador ambiental.

### **III. Mérito**

#### **III.1. Contextualizando a criação proposital de fraturas no processo sancionador ambiental**

A presente ação se baseia integralmente na nulidade do ato administrativo que ordenou a imediata aplicação de mudança de entendimento (a partir de ato unilateral da presidência do órgão). No entanto, é salutar demonstrar, ainda que de forma resumida, que o processo de fragilização do processo sancionador ambiental é fruto de um conjunto de atos coordenados, uma autêntica empreitada lesiva que culmina no despacho aqui impugnado. Para isso, os autores se utilizarão de dados mencionados na manifestação da entidade Observatório do Clima na Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamental nº 755, em tramitação perante o E. Supremo Tribunal Federal.

O primeiro do conjunto de atos referentes à empreitada lesiva é o Decreto Federal nº 9760/2019, que alterou o processo administrativo federal para apuração das infrações ambientais. O Decreto foi seguido pela edição das Instruções Normativas Conjuntas MMA/Ibama/ICMBio nº 2/2020, 1/2021 e 2/2021. Mais recentemente, este Decreto foi parcialmente alterado pelo Decreto nº 11080/2022, porém sem alterações substanciais quanto aos seus efeitos: em seu conjunto, essas normas reduziram a efetividade, a eficiência e a eficácia do processo sancionador ambiental, sujeitando os procedimentos a gargalos, lentidão e subjetividades que aumentam o risco de prescrições e minam a aplicação das sanções previstas em lei enquanto instrumento de dissuasão de ilícitos e prevenção de danos ambientais futuros.

Para que se tenha dimensão da relevância do processo sancionador no âmbito do Ibama, importa desde logo mencionar que, segundo dados da CGU, de 2013 a 2017, foram lavrados cerca de 80 mil autos de infração, uma média de 16 mil/ano. Grande parte delas se refere a ilícitos contra a flora, sobretudo desmatamento nos estados da Amazônia (doc. 9 Relatório CGU 2019, p. 7).

A tabela a seguir sistematiza as principais alterações promovidas pelas normas anteriormente apontadas:

<b>DATA</b>	<b>NORMA</b>	<b>PROCESSO SANCIONADOR – CARACTERÍSTICAS GERAIS</b>
Jul. 2008	<a href="#">Decreto nº 6514/2008</a> Dispõe sobre as infrações ambientais, o processo administrativo para a sua apuração e para a aplicação das sanções administrativas correspondentes	Arts. 97, 98 e 113. Por ocasião da lavratura do auto de infração, o infrator ambiental era notificado para defender-se, no prazo de 20 dias, a contar da ciência da autuação. Os autos de infração seguiam então para a unidade administrativa responsável pela apuração do ilícito e pela instrução da matéria.

Dez. 2012	<p><a href="#">IN IBAMA nº 10/2012</a></p> <p>Regulamentavao procedimento para apuração de infrações administrativas por condutas lesivas ao meio ambiente.</p>	<p>Determinava que os Núcleos de Instrução Processual (NUIP) atuassem de forma descentralizada. A competência para o julgamento em primeira e segunda instância também era descentralizada, dividindo-se de acordo com o valor das multas (art. 2º)</p>
Abr. 2019	<p>Decreto nº 9760/2019 (Alterou o Decreto nº 6514/2008)</p>	<p>Arts. 97, 98 e 113 – Criação das audiências de conciliação – nova etapa procedimental preliminar obrigatória.</p>
Jan. 2020	<p>INC MMA/Ibama/ICMBio nº 2/2020</p> <p>Revogou a IN Ibama nº 10/2012</p>	<p>A equipe do Núcleo de Conciliação Ambiental era dividida em 2: a Equipe de Análise Preliminar – EAP, responsável pela análise preliminar do auto de infração, para convalidar vícios sanáveis, declarar nulos autos de infração com vício insanável etc; e a Equipe de Condução de Audiências de Conciliação – ECAC conduzia as audiências.</p> <p>Casos envolvendo multas superiores a R\$ 500 mil passaram a ser tratadas pelas unidades do Distrito Federal (art. 9º)</p>
Out. 2020	<p>ADPF 755</p>	<p>Ajuizamento da ADPF 755, que questiona a constitucionalidade do Decreto nº 9.760/2019</p>

Abr. 2021	Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio n° 1/2021  Revogou pela INC MMA/Ibama/ICMBio n° 2/2020	A avaliação preliminar do auto de infração passou a ser feita pelo Núcleo de Conciliação Ambiental logo no início da audiência, transferindo-se a ele ainda mais uma responsabilidade. Atribuiu-se aos Núcleos de Conciliação Estaduais a responsabilidade pela realização de todas as audiências, independentemente do valor (art. 9º)  Criação de uma etapa preliminar de saneamento do processo, a ser realizada pela figura do superior hierárquico  Centraliza o processo de julgamento dos autos de infração: as decisões de primeira instância cabem ao Gerente Regional, no âmbito do ICMBio, e ao Superintendente Estadual, na esfera do IBAMA. Por sua vez, o julgamento dos recursos compete aos
		Presidentes de cada um dos órgãos ambientais (arts. 11 e 12)
Mai. 2022	<a href="#">Decreto nº 11080/2022</a>	Art. 97-A, §3º, I c.c. §6º permite que o processo prossiga caso o autuado não se manifeste sobre a audiência de conciliação.

Tais alterações podem ser assim resumidas:

- a) **Criação de uma etapa de conciliação ambiental desnecessária e sem estrutura adequada para dar vazão aos processos:** com a edição do Decreto nº 9760/2019, uma audiência prévia de conciliação tornou-se obrigatória e passou a impedir a tramitação dos processos até a sua realização. A audiência, no entanto, é desnecessária, pois os autuados sempre puderam encerrar o processo com a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental.<sup>1</sup> O Decreto nº 11080/2022 alterou a regra que tornava obrigatória a audiência de conciliação, permitindo que o processo prossiga caso o autuado não se manifeste sobre a audiência de conciliação. O mero exercício do poder de optar pela audiência, porém, permite que o autuado retarde consideravelmente o processo, já que não há

<sup>1</sup> Vide Lei nº 9.605/1998 e Decreto nº 9.179/2017.

estrutura suficiente para dar vazão célere aos processos acumulados. Além disso, a ineficácia do processo sancionador nos anos imediatamente seguintes à edição do Decreto nº 9760/2019 acarretou danos graves e irreversíveis, como se verá em maior detalhe adiante.

- b) **Criação de mais uma etapa de saneamento do processo administrativo:** a Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 1/2021<sup>23</sup> instituiu uma nova etapa de saneamento do processo: o agente de fiscalização ambiental, após lavrar o auto de infração, deve encaminhá-lo à autoridade hierarquicamente superior para validar a autuação e dar prosseguimento ao processo sancionatório. Além de aumentar a ineficiência do processo administrativo e de minar a autoridade dos agentes fiscalizadores, a medida amplia a discricionariedade no processo sancionador. Em carta aberta, os agentes de fiscalização do IBAMA sustentam que se trata da criação de uma “espécie de censor, com ampla e irrestrita discricionariedade”.<sup>3</sup>
- c) **Concentração da competência para julgamento:** o julgamento dos autos de infração foi concentrado, em primeira instância, nos Superintendentes do Ibama nos estados e, em segunda instância, no presidente do Ibama. Antes, a competência para o julgamento dos autos de infração era descentralizada e dependia do valor da multa: autos de infração iguais ou maiores que R\$500 mil eram julgados integralmente na sede do Ibama em Brasília; autos de infração inferiores a R\$ 100 mil eram julgados integralmente no âmbito das Superintendências/Gerências; e os autos de infração entre R\$ 100 e 500 mil eram decididos em primeira instância nos Estados e, em segunda instância, se o caso, na sede. Com a alteração, independentemente do valor, os superintendentes estaduais (em regra, escolhidos por indicação política) passaram a julgar todas as multas em primeira instância e o presidente do

---

<sup>2</sup> Ver IN nº 1/2021 MMA/IBAMA/ICMBio: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923> Acesso em 03 de Out. 2022. <sup>3</sup> Ver IN. Nº 2/2021 MMA/IBAMA/ICMBio: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-2-de-26-de-abril-de-2021-316266597> Acesso em 03 de Out. 2022.

<sup>3</sup> Fonte: <[https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI\\_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf](https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf)> Acesso em 15 Set. 2022.



Ibama em segunda instância. Isso sobrecarrega as autoridades julgadoras, gerando ineficiência e aumento do passivo, além de facilitar o controle político no que tange ao julgamento dos processos.<sup>4</sup>

Essas alterações, somadas à falta de controle do risco de prescrição dos processos administrativos por parte do Ibama e à alteração de entendimentos jurídicos consolidados pela Presidência do órgão, impactaram de maneira grave **a efetividade, a eficiência e a eficácia do processo sancionador ambiental**, repercutindo negativamente na capacidade coercitiva e dissuasória dos órgãos ambientais a ponto de esvaziar o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado pelo art. 225 da Constituição Federal. Não por menos, são alvo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 755, em tramitação perante o E. Supremo Tribunal Federal.

### **III.2. A ilegalidade e lesividade do acordo por descumprimento do art. 23 da LINDB**

Prosseguindo na argumentação de mérito, há que se reforçar a ilegalidade do despacho em virtude de inobservância de critério legal. Assim está previsto no art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4657/1942:

*Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.*

O presente dispositivo indica a necessidade de avaliação plena, por parte da Administração Pública, dos impactos que uma mudança de orientação poderá provocar. Não por menos, é preciso indicar como se dará o regime de transição adequado caso seja necessária a mudança de orientação que provoque impactos na atividade do órgão público.

O despacho impugnado não respeita nada disso. Na verdade, é justamente o contrário. Abusando de discricionariedade e acobertado por motivos completamente descolados da finalidade do ato, o que o presidente do órgão réu patrocinou foi, conforme

---

<sup>4</sup> Fonte:

<<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio-Analise-do-Novo-Procedimento-Administrativo-Sancionador-do-Ibama.pdf>>. Acesso em 25 Set. 2022.

será demonstrado adiante, **autêntica defesa dos interesses de infratores ambientais!** Para isso, novamente, os autores se utilizarão de dados mencionados na manifestação da entidade Observatório do Clima na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 755, em tramitação perante o E. Supremo Tribunal Federal.

A mudança recente de entendimento jurídico impugnada contribui para a compreensão do contexto atual, de funcionamento precário do órgão ambiental e que deve resultar na anulação de cerca de R\$ 16,2 bilhões de reais em multas ambientais<sup>5</sup>, agravando o grave quadro de impunidade da delinquência ambiental ora vigente.

A legalidade da intimação por edital para alegações finais em processos que não tenham agravamento da condição do processado foi objeto de um longo debate na Advocacia-Geral da União e da procuradoria responsável. O debate teve início a partir dos questionamentos de compatibilidade entre a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99) e a antiga redação do Decreto nº 6.514/2008.

As dúvidas jurídicas suscitadas resultaram na Orientação Jurídica Normativa nº 27/2011/PFE/IBAMA, tratando exclusivamente da legalidade desse dispositivo. Na ocasião, foi estabelecido que a leitura do art. 26 em conjunto com a leitura do art. 28 da lei 9.784/99 indicaria que era legal instituir a comunicação por edital em processos nos quais não haveria agravamento. Nos demais casos, a intimação deveria ser pela via postal, para assegurar a ciência efetiva dos atos processuais. Neste sentido, segundo a OJN:

“No que toca à intimação para alegações finais, o Decreto nº 6.514/2008, em consonância com o princípio da duração razoável dos processos administrativos combinado com o princípio da ampla defesa e do contraditório, estabelece que deve ser realizada com afixação na unidade administrativa e com publicação do sítio na rede mundial de computadores. A medida se coaduna com o estado da arte em que a rapidez nas informações é exigência do mundo digital. A intimação por edital publicado na internet e no mural da unidade administrativa não afronta os artigos 26 e 28 da Lei nº 9.784/99 por não se referir a nenhuma das hipóteses ali tratadas, quais sejam intimação de decisão, de diligência a ser efetivada, ou de indicativo de agravamento da situação do interessado.

Esse decreto permaneceu vigorando com todos os seus efeitos até 2019, quando a edição do Decreto nº 9760/2019 trouxe a seguinte redação para os dispositivos mencionados acima:

---

<sup>5</sup> Fonte: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2022/09/20/ibama-multa-ambiental-e-duardo-bim-governo-bolsonaro-notificacao-por-edital.htm>. Consulta em 24/10/2022, às 16h36.

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

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.

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.

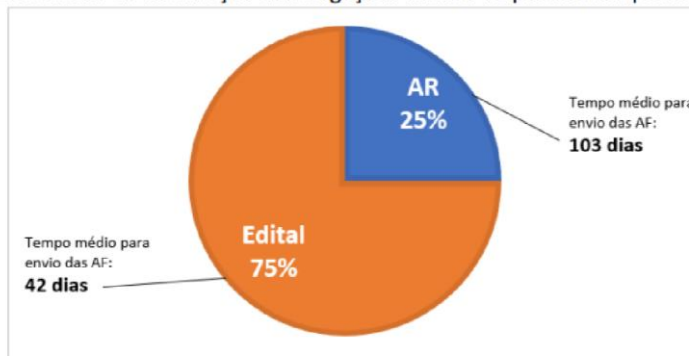
Parágrafo único. A autoridade julgadora notificará o autuado para se manifestar no prazo das alegações finais, por via postal com aviso de recebimento ou por outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência, nos casos em que a instrução processual indicar o agravamento da penalidade de que trata o art. 11.

Mais recentemente, o Decreto nº 11080/2022 alterou novamente o art. 122 para determinar que o setor responsável pela instrução processual notificará o autuado para fins de alegações finais por via postal com AR, por notificação eletrônica nos casos previstos em lei e conforme procedimento específico ou por outro meio válido que assegure a certeza da ciência. O parágrafo único do art. 123, por sua vez, foi definitivamente revogado.

Ressalte-se que **a questão da forma de intimação para apresentação de alegações finais tem relevância considerável para a celeridade do processo administrativo sancionador**. A auditoria operacional realizada em abril de 2019 pela CGU concluiu que **as notificações realizadas por correspondência com aviso de recebimento levam, em média, 103 dias para serem realizadas, enquanto as notificações por edital eram realizadas em uma média de 42 dias (doc. 9, p. 45):**

“São previstas duas formas para realizar a notificação do infrator para apresentação de alegações finais antes do julgamento: a) caso não tenha havido as hipóteses de agravamento nem reincidência da infração, tal ciência se dará por meio da publicação de edital na Unidade Administrativa do IBAMA ou em seu sítio na internet; e b) caso contrário, a comunicação deve ser feita por correspondência encaminhada com AR. Inicialmente, observou-se que 75% das notificações para apresentação de alegações finais são feitas via edital e 25% por AR. Em relação ao tempo gasto para realizar essa fase, verificou-se que, no caso das notificações via AR, o IBAMA tem levado, em média, 100 dias para concluí-las. Caso a notificação seja feita por meio de Edital, a média é de 42 dias, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 23:** Formas de notificação das alegações finais e respectivo tempo médio



Nesse sentido, a **CGU recomendou a implementação de ações visando permitir que as notificações ao atuado sejam feitas por meio digital**, e que a prática de atos processuais pelo atuado também ocorra por via eletrônica, tal como a apresentação de defesa, recursos, alegações finais e outros documentos, conforme já prevê a Instrução Normativa nº 10/2012 (art. 57, § 7º). Isso porque, além da redução dos encargos administrativos e de recursos humanos, essas medidas permitiriam ao atuado acompanhar de forma transparente o andamento do seu processo, possibilitando ainda a redução do custo associado à utilização dos serviços públicos pelos cidadãos.

**Todavia, em sentido totalmente contrário, analisando a questão, o Presidente do Ibama expediu uma orientação geral**, com o suposto propósito de assegurar a isonomia e a obediência à legalidade, **para determinar a anulação das intimações realizadas por meio de edital para apresentação de alegações finais**. A decisão apoia-se na premissa de que o procedimento até então adotado pelo Ibama violaria a Lei nº 9784/99, que só admite a intimação por edital nos casos de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio incerto, ofendendo o devido processo legal.

É certo, no entanto, que o art. 122 do Decreto nº 6514/08, que previa a intimação do requerido por edital para apresentação de alegações finais não era, de forma alguma, incompatível com a Lei de Processo Administrativo Federal, mormente tendo em vista que **a intimação por edital só era realizada quando não havia qualquer possibilidade de agravamento da sanção**. Como se vê, o despacho do Presidente do Ibama é nulo, por força da teoria dos motivos determinantes, à medida que os motivos fáticos e jurídicos invocados não sustentam o ato administrativo.

**No mais, deve-se destacar que a norma nunca foi declarada inconstitucional ou inválida com efeitos *erga omnes*, e é certo que qualquer decisão judicial nesse sentido teria efeitos modulados, para evitar a prescrição e ofensa à segurança jurídica de atos e relações pré-constituídas.**

A alteração de entendimento jurídico do Ibama, no entanto, não foi acompanhada de qualquer preocupação com os efeitos práticos da decisão. O despacho reconhece, de maneira geral, a nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido, e afirma ser inválida a intimação por edital efetuada nos moldes previstos na revogada redação do artigo 122 do Decreto 6514/08, razão pela qual decide invalidar a OJN 27/2011/PFE-IBAMA.<sup>6</sup>

A decisão também ressalta a nulidade absoluta das intimações realizadas por edital e, por consequência, determina que a anulação de todos os atos processuais subsequentes seja declarada de ofício pela autoridade administrativa, impossibilitada a convalidação em razão de lesão ao interesse público, salvo se houve comparecimento espontâneo do interessado nos autos do processo. Acrescenta, ademais, que não seria possível falar em comparecimento do administrado pelo mero peticionamento nos autos, sem carga ou sem que o conteúdo da petição traga certeza sobre a ciência de ato que foi comunicado por edital.

Quanto ao risco de prescrição dos processos em curso, o Presidente do Ibama limita-se a defender que atos nulos praticados não surtem efeitos jurídicos, nem mesmo para interromper eventual prescrição da pretensão punitiva ou da intercorrente e que o

---

<sup>6</sup> É possível questionar a validade do ato do Presidente do Ibama em razão da ausência de competência do Presidente do IBAMA para editar OJN, revogando entendimento anterior exarado pelo corpo jurídico do órgão, nos termos dos arts. 7º e 15 do Decreto 11.095/22, que define as competências do Presidente do IBAMA e da Procuradoria Federal Especializada, bem como da Lei Complementar nº 73/93, que trata das Consultorias Jurídicas. De fato, um dos instrumentos para o desempenho das atribuições da PFE são as Orientações Jurídicas Normativas - OJN's, instituídas pela Portaria nº 1 PFE/IBAMA, de 2012, as quais representam a consolidação de entendimentos e teses sob matérias jurídicas relevantes de repercussão nacional ou de recorrência no âmbito das Superintendências do Ibama nos Estados.

As OJNs têm regulamentação própria e cumprem importante papel de preservação da segurança jurídica na atuação do IBAMA. O Despacho do Presidente do IBAMA rmou tese diversa da manifestada na OJNs 06/2009/PFE-IBAMA e 27/2011/PFE-IBAMA. Nesse sentido, parece discutível a prevalência das deliberações do Presidente do IBAMA em relação aos atos da Procuradoria Federal Especializada, bem como certo que o Presidente do IBAMA deveria ter envolvido o órgão na discussão e pedido a sua manifestação sobre o tema.

refazimento do ato e intimação regular para apresentar alegações finais somente poderia ocorrer se não estiver presente alguma causa impeditiva, como a incidência da prescrição.

Evidente que **ao afetar atos jurídicos perfeitos, o ato do Presidente do Ibama viola a segurança jurídica e o art. 5º, XXXVI da Constituição**, nos termos do qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Viola, ademais, o artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que deixa absolutamente claro que a revisão quanto à validade de ato ou processo administrativo cuja produção de efeitos já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Ora, a **mudança radical de orientação normativa deveria contemplar uma norma de transição visando a preservar o interesse da própria Administração Pública, consubstanciado na efetividade, na eficiência e na eficácia do processo sancionador ambiental**. É, aliás, o que impõe o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ao determinar que a decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

A falta de avaliação estratégica sobre o risco de prescrição das multas ambientais já aplicadas é inaceitável, sobretudo em um contexto no qual o Ibama vinha sendo pressionado pelos órgãos de controle, como a CGU, para melhorar o processo sancionador e reduzir o estoque de processos pendentes de conclusão. Este fato, por si só, representa violação frontal ao art. 37, § 16 da Constituição Federal. Nesse sentido, **a invalidação da OJN 27/2011/PFE-IBAMA nos termos pretendidos dependeria de uma análise concreta das consequências jurídicas e administrativas do ato**, o que não foi atendido de forma alguma, em violação ao disposto no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que determina que **a decisão que decretar a invalidação de ato ou processo administrativo deverá indicar, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas**.

Assim, entende-se que há ilegalidade do objeto uma vez que o resultado do ato importa em violação da LINDB e de seu regulamento, bem como comprovada lesividade do ato, devendo ser declarada sua nulidade.

Como se vê, é inequívoco que não houve a adoção de estudos prévios de impacto antes de implementar as mudanças, assim como foi desconsiderada a necessidade de uma regra de transição que assegurasse punição efetiva aos infratores ambientais. O próprio IBAMA reconhece expressamente o risco de cerca de 42 mil processos serem fulminados pela prescrição (60% dos 70 mil processos lavrados entre 2008 e 2019) (doc. 6, p. 5).

Para piorar, apuração da Agência Pública, baseada no valor de multas ambientais aplicadas em apenas 6.297 processos sancionatórios entre 2008 e 2019, estimava um prejuízo da ordem de R\$ 3,6 bilhões aos cofres públicos<sup>7</sup>. Mais recentemente, dados obtidos pela Agência Pública via Lei de Acesso à Informação revelaram que, com base nesse Despacho, o Ibama havia declarado, até então, a prescrição de 164 multas ambientais, beneficiando sobretudo empresas envolvidas na atividade madeireira.

Nesta linha, o que se vê é a administração pública abrindo mão de preciosos recursos, configurando assim sua lesividade para o patrimônio da União. Ou seja: muito mais do que a baixa arrecadação do valor das multas aos cofres públicos, tal situação aponta para a enormidade do sucateamento do processo sancionador ambiental no Brasil, a certeza da impunidade de que goza o infrator ambiental nesse país e, como consequência inevitável deste quadro administrativo absolutamente trágico, a certeza da ocorrência de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à vida de todos os brasileiros e brasileiras.

E, como se passará a demonstrar, esse quadro revela dois aspectos gravíssimos: a um, o desvio de finalidade e inexistência de motivos; e, a dois, o ilícito atípico que o cenário de empreitada lesiva representa.

### **III.3. Desvio de finalidade e inexistência dos motivos**

Além da ilegalidade em sentido estrito demonstrada, o despacho padece de vícios invencíveis por desvio de finalidade e inexistência dos motivos para sua realização.

---

<sup>7</sup> <https://apublica.org/2022/06/despacho-de-presidente-do-ibama-pode-custar-ao-menos-r-36-bilhoes-a-uniao/> . Consulta em 23/10/2022, às 17h32.

O desvio de finalidade é expresso. O contexto demonstra a existência de uma autêntica empreitada lesiva levada adiante pelo atual governo e cada vez mais efetivada a cada novo ato contra a punição a ilícitos ambientais.

Apesar de a autoridade responsável pelo despacho impugnado indicar preocupação com a moralidade, a ampla defesa e o contraditório e a preservação de garantias dos autuados, o que se demonstra claro é que não havia nada no antigo fluxo processual capaz de provocar tal mácula. Especialmente em virtude de a intimação para as alegações finais serem expedidas por edital exclusivamente em casos que não havia risco de majoração de eventual punição a ser aplicada. Ou seja, não havia qualquer desrespeito aos princípios aduzidos, e o procedimento sequer era capaz de provocar questionamentos jurídicos qualificados, como anteriormente demonstrado.

O alegado fica expresso quando se realiza a análise dos precedentes jurídicos indicados no parecer impugnado:

Número do julgado	Justificativa
MS 27.227 – STJ	Total falta de correlação entre o caso em tela (citação encaminhada para endereço errado) e o discutido aqui
MS 15.912 - STJ	Total falta de correlação entre o caso em tela (citação ficta em caso de recurso administrativo intempestivo) e o discutido aqui
MS 8.545 – STJ	Não foi possível ter acesso aos autos, mas também descontextualizado a partir da análise da ementa
MS 19.572 - STJ	Total falta de correlação entre o caso em tela (PAD com diversas nulidades além do erro na citação) e o discutido aqui.



REsp 641.474 – STJ

não foi possível ter acesso aos autos, mas também descontextualizado a partir da análise da ementa

Na verdade, o que fica demonstrada é a extrema má-fé do autor do despacho, haja vista a ausência de um exercício de conexão entre os fatos narrados em cada um dos julgados analisados e suas razões de direito que pudessem estabelecer um nexos com a suposta ilegalidade do ato de notificar defendentes em processo sancionador ambiental via alegações finais.

Nestes termos, entende-se existir a ocorrência de **ilícito atípico** por parte das Rés, uma vez que, embora em teoria o acordo tenha sido feito com a observância das formalidades necessárias, a análise de todas as circunstâncias associadas ao ato revela sua ilicitude.

Neste sentido, pede-se licença para expor lição do Ministro Gilmar Mendes:

A propósito, parece especialmente ilustrativa a lição de Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero, na obra “Ilícitos Atípicos”. Dizem os autores, a propósito dessa categoria: “Os ilícitos atípicos são ações que, prima facie, estão permitidas por uma regra, mas que, uma vez consideradas todas as circunstâncias, devem considerar-se proibidas”. (ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Rui. Ilícitos Atípicos. 2ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2006, p. 12)

E por que devem ser consideradas proibidas? Porque, a despeito de sua aparência de legalidade, porque, a despeito de estarem, à primeira vista, em conformidade com uma regra, destoam da razão que a justifica, escapam ao princípio e ao interesse que lhe é subjacente. Trata-se simplesmente de garantir coerência valorativa ou justificativa ao sistema jurídico e de apartar, com clareza, discricionariedade de arbitrariedade.

**O mesmo raciocínio abarca os três institutos bem conhecidos da nossa doutrina: abuso de direito, fraude à lei e desvio de finalidade/poder. Todos são ilícitos atípicos e têm em comum os seguintes elementos: 1) a existência de ação que, prima facie, estaria em conformidade com uma regra jurídica; 2) a produção de um resultado danoso como consequência, intencional ou não, da ação; 3) o caráter injustificado do resultado danoso, à luz dos princípios jurídicos aplicáveis ao caso e 4) o estabelecimento de uma segunda regra que limita o alcance da primeira para qualificar como proibidos os comportamentos que antes se apresentavam travestidos de legalidade.**

Especificamente nos casos de desvio de finalidade, o que se tem é a adoção de uma conduta que aparenta estar em conformidade com um certa regra que confere poder à autoridade (regra de competência), mas que, ao fim, conduz a resultados absolutamente incompatíveis com o escopo constitucional desse mandamento e, por isso, é tida como ilícita. (Medida Cautelar no MS 34070, Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário, Supremo Tribunal Federal, 18/03/2016. Grifamos.)

O ato questionado se encaixa plenamente no conceito de ilícito atípico, haja vista o fato de que, objetivamente, exonera diversos agentes responsabilizados por infrações ambientais a partir de uma fratura auto criada, (o próprio presidente do Ibama se coloca na condição de advogado das partes ao unilateralmente alterar histórico entendimento da casa sem sequer consultar a AGU). Portanto, resta configurada a condição prevista no art. 2º, parágrafo único, “c”, “d” e “e” da Lei nº 4717/1956, visto que há risco ao patrimônio público, por deficiência de arrecadação (a partir da fratura auto criada), bem como risco ao patrimônio ambiental, pelo enfraquecimento sistêmico do processo sancionador ambiental e da própria fiscalização do Ibama.

Com base em todo o exposto, ainda se tem que o ato administrativo impugnado incorre, por fim, em inexistência dos motivos. Embora o presidente do Réu Ibama procure indicar a tentativa de sanar irregularidade jurídica em decorrência das citações por edital em processos sancionadores sem que haja possibilidade de aumento da punição, esta é inexistente. Pode-se existir incertezas a respeito do limite de responsabilização dos agentes alvo de procedimentos ou mesmo em relação ao tempo de tramitação dos mesmos, mas o ordenamento jurídico a respeito de casos similares é bastante explícito. Tanto o é que o presidente do órgão réu sequer se dignou a trazer um caso concreto de entendimento exarado pelo Poder Judiciário que pudesse dar base ao seu pleito. A empreitada lesiva se mostra mais próxima de sua concretização a partir do ilícito atípico levado adiante a partir do ato impugnado.

Outro aspecto não calculado resta sobre as consequências judiciais da continuidade de vigor do presente ato. Autos de infração milionários podem ser alvo de impugnação judicial em decorrência de suas anulações. Considerando a alta probabilidade de condenação em honorários de sucumbência caso eventuais ações anulatórias sejam ajuizadas, tem-se o risco concreto de hecatombe econômico-financeira do órgão, e, por consequência, da Administração Pública, concretizando a total “falência” de mais um órgão destinado a impedir ilícitos no nosso país. Portanto, resta plenamente comprovada a ilegalidade do ato, pugnano-se por sua total anulação.

#### **IV. Tutela antecipada**

A tutela de urgência em procedimentos sob o bojo do ordenamento processual civil tem seus requisitos determinados pelo art. 300 do Código de Processo Civil, o qual requer a

demonstração de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Tais requisitos encontram-se devidamente materializados.

A **probabilidade do direito** se faz explícita, uma vez que há, conforme plenamente demonstrado, o descumprimento explícito das normativas referentes ao tratamento a incidentes do tipo que ensejou o despacho, bem como completo desvio de finalidade do ato impugnado. Ademais, não houve observância ao rito estabelecido pelo art. 23 Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4657/1942, o que por si só demonstra abuso de direito e ilicitude atípica no ato em tela.

O **perigo de dano**, por sua vez, é cristalino. Uma vez implementado, o ato administrativo questionado redundará em prejuízo concreto, produzindo resultado danoso como consequência da ação perpetrada. Trata-se de desmoralização e deslegitimação absoluta e completa das ferramentas de fiscalização e punição administrativa ambiental, representando imenso risco de aumento do estado de ilegalidade percebido nas matérias referentes à proteção do meio ambiente nos últimos anos.

Ademais, ainda há risco de dano ao erário, a partir da não arrecadação das multas e das consequências imprevisíveis de eventuais ações anulatórias contra atos já aperfeiçoados e que podem ser questionados judicialmente tendo como base o despacho impugnado. Tal situação enseja em possibilidade de condenações milionárias em honorários de sucumbência contra a União, em virtude de uma fratura auto criada pelo próprio órgão em autêntico desvio de finalidade.

Portanto, requer a concessão da tutela antecipada de urgência, para suspender os efeitos do despacho nº 11996516/2022-GABIN até final julgamento da presente demanda.

## **V. Pedidos**

Diante de todo exposto, requer-se:

- a) A concessão de tutela de urgência, com fulcro no artigo 300 do Código de Processo Civil brasileiro, para que seja determinado, sob pena de multa, ao Réu que suspenda o ato impugnado até final julgamento da presente ação, mantendo incólumes todos os processos ainda não extintos;

- b) A citação dos Requeridos, para que querendo respondam, no prazo legal, sob pena de revelia, nos termos dos artigos 238 e seguintes e 335 e seguintes do Código de Processo Civil em vigor;
- c) A intimação do Ministério Público para intervir como fiscal da ordem jurídica, nos termos do art. 6º, § 4º da Lei 4717/1965;
- d) Protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em Direito.
- e) Ao final, a estabilização da tutela de urgência e o julgamento definitivo para anular o despacho nº 11996516/2022-GABIN, eis que eivado de ilegalidades.
- f) Subsidiariamente, caso o despacho nº 11996516/2022-GABIN, impugnado, seja mantido por Vossa Excelência, que ordene o órgão Réu a criar regime de transição para a aplicação de seus efeitos, mantendo incólumes os processos sancionadores iniciados até a data de sua prolação (21/03/2022), nos termos do art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4657/1942.
- g) E, por fim, que as publicações, via imprensa oficial, sejam realizadas em nome do advogado subscritor, Maximiliano Nagl Garcez, OAB/DF 27.889, **sob pena de nulidade**.

Atribui-se à presente causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para fins fiscais.

Termos em que pede deferimento.

Brasília/DF, 30 de novembro de 2022.

**Maximiliano Nagl Garcez**

OAB/DF 27.889