

36ª Reunião da Câmara Especial Recursal do Conama

Processo nº 02016.000932/2006-11

Relatório

Trata-se de processo administrativo originário do IBAMA, fruto de autuação em face do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, lavrado em 17/10/06, sob a descrição “vender produto florestal de origem nativa (lenha), sem o Documento de Origem Florestal”, incurso no art. 70, §3º, c/c 46, § único, da Lei 9.605/98, bem como art. 32, § único do Decreto 3.179/99. O valor da multa aplicado à época era de R\$ 6.712.875,00 (seis milhões, setecentos e doze mil, oitocentos e setenta e cinco reais).

Às fls. 63 juntou-se Despacho lavrado pela Procuradoria Especializada do IBAMA, datado de novembro/2005, onde se observava que “fora constatado que parte dos lotes [que seriam utilizados para assentamento agrário] já foram desatados sem a devida autorização do IBAMA, conforme relatado no Laudo de Vistoria a luz de fls. 24 dos autos”. Ante o fato, sugeria a reiteração do OFÍCIO Nº 668/2005, que solicitava do INCRA “informar quem efetivamente concorreu para o desmatamento de 179,01 há, gerando a comercialização de 13.425,75 st de lenha de maneira irregular”.

Não tendo sobrevivido resposta do INCRA, conforme denunciou o Despacho de fls. 66, lavrou-se auto de infração contra a autarquia. Sobre o fato, em Nota Técnica de nº 457/2006 AGU/PGF/PFE/IBAA/PB assim atacou a Procuradoria do IBAMA o fato:

“Entretanto, ao invés de proceder a diversas autuações contra os assentados constantes na Relação de fls. 28, 29 e 30 do Processo Administrativo nº 02016.001980/2003-75) fls. 34/36 dos resentes autos) a fiscalização do IBAMA emitiu, apenas, dois Autos de Infração em desfavor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, conforme cópias de fls. 67/69 dos presentes autos.

2.2 Nulidade do Auto de Infração

Salvo melhor juízo, entendo que o Auto de Infração nº 299137 é absolutamente nulo, não possuindo qualquer plausibilidade e sustentabilidade jurídicas.

Com efeito, o fato de existir Ação de Desapropriação para Reforma Agrária proposta pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, bem como imissão de posse, não é suficiente para responsabilização administrativa da referida Autarquia Federal por desmatamento irregular sabidamente praticado pelos assentados e o que é pior, pela venda da lenha decorrente do desmatamento

(...)

ISTO POSTO opina esta Procuradoria Federal Especializada pela:

- a) NULIDADE do Auto de Infração;*
- b) ENCAMINHAMENTO dos autos à Presidência do IBAMA, mediante Recurso de Ofício, por força do disposto no artigo 24, §3º, da Instrução Normativa nº 08/2003 do IBAMA.”*

A recomendação de nulidade foi então acatada em 08/11/06, através de Despacho do Superintendente do IBAMA (fls. 76). Subindo o feito em grau de recurso, pela PROGE/COEPA/IBAMA foi proferido novo Parecer, ora em sentido diverso, assim se tendo sustentado:

“Data venia, discordamos do ponto de vista do douto Procurador-Chefe da DIJUR/PB, pois conforme consta dos autos do Processo 02016.001980/2003-75, fls. 12, citado pelo mesmo em sua Nota Técnica, o Superintendente Regional do INCRA encaminhou ao Gerente Executivo do IBAMA/PB o Ofício INCRA-SE-18/G/388/2003, onde nele é informado que setá sendo encaminhada documentação referente ao Projeto de Assentamento dos Dez, município de São Sebastião do Umbuzeiro, visando a regularização da área de Reserva Legal.

No item 2 do citado Ofício o Superintendente Regional do INCRA/PB esclarece que o INCRA ainda não é proprietário do imóvel e sim possuidor.

Portanto, até prova em contrário, o INCRA é responsável por qualquer ocorrência na referida área, pois se assim não fosse,

essa Autarquia não pediria ao IBAMA autorização para desmatamento da área.

De outra parte, ao ser constatado o desmate objeto do AI em questão, por ocasião da vistoria técnica para o desmatamento, de acordo com Despacho 946/06, o Procurador Federal José Hilton Ferreira da Silva, fls. 66, o IBAMA/PB encaminhou ao INCRA dois ofícios pedindo esclarecimentos sobre quem seria o responsável pelo desmatamento e comercialização da lenha irregular, porém, sem o necessário retorno daquele Órgão.

Isto posto, concluindo ter sido correta a autuação, opinamos pela manutenção do presente Auto de Infração”.

Com base neste último entendimento, acolhido pela Procuradoria-Geral do IBAMA, decidiu o Presidente da Instituição às fls. 80, em 12/01/07, pela reversão da decisão *a quo*, mantendo-se o Auto, e encaminhando o feito à “Superintendência do IBAMA no Estado da Paraíba, determinando prosseguir na aplicação das sanções impostas, dando-se ciência ao interessado”.

Detendo-nos neste ponto, percebe-se que até então não havia ocorrido a notificação do INCRA para apresentação de defesa, a qual veio a ser juntada posteriormente às fls. 82 dos autos, apontando, em breves linhas:

- A existência da Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal, como *locus* próprio para a solução dos litígios entre as autarquias;
- Nulidade do Auto por supostamente descrever incorretamente o fato infracional;
- Nulidade por ter sido multada, a seu ver, por não responder aos ofícios da autarquia ambiental;
- Da ausência de responsabilidade sobre a área.
- Celebração de um termo de cooperação com o IBAMA para preservação do meio ambiente.



Sobre a defesa, manifestou-se a Procuradoria Jurídica do IBAMA, entendendo que, no mérito, “razão assiste ao INCRA. Por todos os motivos alegados pelo autuado, o Auto de Infração não pode ser mantido”. Conforme relatou, havia famílias assentadas no imóvel onde ocorreu o desmate e a venda ilegal de produto vegetal. O IBAMA, inclusive, já dispunha da relação nominal de todos os assentados, conforme cópia de documentos às fls. 34/39”. Por conclusão pugnou “pelo cancelamento do auto de infração lavrado”.

Em contraponto, foi o feito novamente devolvido à Procuradora Oficiante que outrora manifestara-se pela manutenção do auto. Reiterando aquele posicionamento, assim aduziu:

- “Não há previsão nos atos normativos vigente sobre a manifestação da AGU e assuntos dessa natureza”;
- “O Auto de Infração foi lavrado em nome do INCRA tendo em vista o mesmo ser o detentor da área onde ocorreu a infração e, porque na ocasião da autuação o citado Órgão não atendeu a solicitação do IBAMA sobre quem poderia ser o responsável pelo desmatamento e comercialização da lenha irregular”;
- Acrescenta, ainda, que “o INCRA fio omissso em não atender à solicitação do IBAMA para que lhe fosse informado quem seria o responsável pelo desmatamento e comercialização de lenha irregular, ao contrário do entendimento do recorrente que transfere ao IBAMA tal responsabilidade face o Termo de Cooperação Técnica firmado entre os mesmos, o qual tem como objetivo a conjugação de esforços entre tais órgãos com vistas ao licenciamento ambiental; à gestão ambiental; educação ambiental; conservação dos recursos naturais; fomento à atividade florestal; recuperação de áreas degradadas e a melhoria da qualidade de vida nos projetos de assentamentos implantados ou em fase de implantação no Estado da Paraíba”.

Nota-se que, produzidas as manifestações jurídicas, foi o feito remetido diretamente à Segunda Instância para julgamento, sem decisão efetiva da 1ª Instância após a apresentação da defesa, conforme se vê das fls. 118.



Embora não tenha havido, assim, decisão de 1ª instância, apresentou o INCRA recurso, alegando no mérito, que “para que ficasse caracterizada uma efetiva omissão por parte da Autarquia seria necessário que houvesse algum indicativo de que a mesma teria toado conhecimento da venda da lenha proveniente do desmatamento irregular sem qualquer comunicação ao órgão ambiental competente, ou ainda, não adotasse providências com vistas a evitar a venda, o que entendemos não restar comprovado”. Ainda, insurgiu-se contra a desproporcionalidade na aplicação da multa aplicada.

Com a síntese dos posicionamentos, chegou o feito à Presidência do IBAMA para juízo de retratação, ao final tendo-se mantido a decisão, com a remessa do feito ao CONAMA.

Vindo o feito a julgamento, proferiu o douto relator voto pela Prescrição do feito, assim sustentando:

“O auto de infração foi lavrado em 17/10/2006 (fls. 02), tendo o auto de infração sido anulado pelo superintendente em 30/10/2006. O recurso de ofício foi julgado e 12/01/2007, decisão condenatória recorrível. Ocorre que o atuado não foi notificado para apresentação de recurso ou pagamento, mas sim para apresentação de defesa, a qual foi apresentada em 14/02/2007 (fls. 82).

De fato, embora haja manifestação da procuradoria Federal especializada do IBAMA no sentido da tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal, deixo de considerar este ato como interruptivo da prescrição, uma vez que se trata de mera citação de interesse conciliatório sem qualquer ato prático e efeito neste sentido (fls. 125).

Os autos foram enviados ao atuado em vista aos 10/11/2010, somente tendo retornado em 04/03/2011, ou seja, 5 meses depois.

Ao final, aos 04/12/2012, o presidente do IBAMA não reconsiderou sua decisão e remeteu os autos a esta câmara (fls. 214).

Vê-se que, seja considerada a dta da decisão inicial (12/10/2007) ou a notificação para aposentação da defesa



(14/02/2007), marco interruptivo inicial da prescrição, o prazo de 5 anos estaria completamente escoado antes da decisão final, que ocorreu apenas em dezembro de 2012. Ainda que se fosse considerado o prazo de 5 meses em que o processo esteve em poder do autuado, o prazo de 5 anos já estaria superado.

Pelos motivos expostos, voto pela presença da prescrição da pretensão punitiva.”

Acolhido por unanimidade o voto do Relator, antes que ciência da decisão fosse dada ao INCRA, sobreveio manifestação do IBAMA, por meio de sua Superintendência no Estado da Paraíba, em seguida acolhida pela Presidência, sustentando, em síntese:

“Com efeito, após a decisão de fls. 80, proferida pela Presidência do IBAMA em recurso de ofício encaminhado pela Superintendência no Estado da Paraíba, verificou-se que o Instituto Nacional de Colozinação e Reforma Agrária – INCRA, não havia sido devidamente intimado da lavratura do Auto de Infração, à medida que não se encontra juntado aos autos o aviso de recebimento relativo ao encaminhamento postal daquele.

Ao constatar tal fato, a Superintendência, ao intimar (fls. 81) o INCRA do julgamento do Recurso de Ofício, intimou, também, a Autarquia, concedendo-lhe o prazo de vinte dias para a apresentação de Defesa Administrativa.

Portanto, não tendo havido até aquela data, intimação regular da lavratura do Auto de Infração, ficou sem efeito a decisão da Presidência.

Com a intimação do INCRA, interrompeu-se a prescrição, nos termos do disposto no art. 2º, I, da lei nº 9873/99.

(...)

Em que pese não ter havido decisão da Presidência naquela oportunidade, houver nova interrupção do prazo prescricional, em 18 de fevereiro de 2008, quando a Sra. Coordenadora de Estudos e Pareceres determinou o



encaminhamento dos autos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal.

É fato que os autos não foram encaminhados à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal.

Porém, para a interrupção da prescrição, basta um ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da Administração Pública Federal (art. 2º, IV, da Lei nº 9.873/99).

Assim sendo, a partir de 18 de fevereiro de 2008, com a interrupção da prescrição, reiniciou-se o prazo de cinco anos para julgamento do processo, de modo que somente terminaria em 18 de fevereiro de 2013.

Em 13 de julho de 2012, a Equipe Técnica elaborou a informação de fls. 211 e, em 19 de outubro de 2012, foi elaborado o Parecer Técnico de fls. 212.


Tanto a Informação de fls. 211, quanto o Parecer Técnico de fls. 212 interrompem novamente a prescrição da pretensão punitiva nos termos do artigo 2º, II, da Lei nº 9.873/99, bem como nos termos da Orientação Jurídica Normativa nº 06/2009 da PFE/IBAMA.

Assim sendo, no ano de 2012, iniciou-se nova contagem do prazo de cinco anos relativo à prescrição da pretensão punitiva. (...)"

Não tendo o INCRA, até aquele momento sido notificado da decisão final do CONAMA, foram os autos devolvidos ao Conselho para novo julgamento.

É o relatório. Passo ao Voto.

Preliminarmente, parece-me que, a despeito da relevância da matéria, e do valor da autuação, uma vez proferido o julgamento por esta Câmara Especial Recursal, que reconheceu a prescrição do feito,



não mais caberia o retorno do mesmo para reexame do mérito recursal.

A toda evidência, a manifestação proferida pelo IBAMA às fls. 224, posterior ao julgamento, tem caráter de pedido de reconsideração do mérito do *decisium*, hipótese não prevista no regimento desta casa.

Não me parece, de outra parte, aplicar-se o disposto no enunciado nº 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, que, conhecidamente afirma que “a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. Isto porque não se está, efetivamente, diante de vício que impusesse ao feito sua nulidade. O que há, no caso é a insurgência de uma das partes, posteriormente ao julgamento, contra o resultado da decisão, pleiteando-se a reversão do entendimento adotado.

Isto posto, detenho-me em tal aspecto preliminar julgando incabível o reexame do feito. É o voto, salvo melhor juízo.

Não obstante o posicionamento, em caso de ser vencido o entendimento, sigo na análise dos demais aspectos do caso.

Em que pese, como apontado pelo IBAMA às fls. 225, tenham as decisões de 1ª instância, bem como a presidencial tido lugar anteriormente à notificação do administrado, não se pode negar que ambas ostentem o caráter de “decisão condenatória recorrível”, nos termos do art. 2º da Lei 9873/99, interrompendo, assim, a prescrição da ação punitiva. Não há que se falar, data maxima venia, que tais decisões ficaram “sem efeito”, como alegado. Se assim fosse, sem efeito teria ficado também a decisão de presidencial seguinte, já que não houve decisão da Superintendência posteriormente à apresentação da Impugnação, sendo os autos inteiramente nulos nesta fase.

A primeira decisão, ocorrera em 25/10/06; enquanto a segunda em 12/01/07. A contar-se de qualquer delas, estariam os autos prescritos.

Por fim, chamo a atenção para o trecho da recente manifestação do IBAMA que assim afirmou: “em que pese não ter havido decisão da Presidência naquela oportunidade, houve nova interrupção do prazo prescricional, em 18 de fevereiro de 2008,



quando a Senhora Coordenadora de Estudos e Pareceres determinou o encaminhamento dos autos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal”. Ora, sabe-se que os representantes jurídicos das autarquias não “determinam o envio do feito para conciliação”, cabendo às seguintes autoridades, conforme portaria nº 1.281/07:

Art. 3º A solicitação poderá ser apresentada pelas seguintes autoridades:

I - Ministros de Estado,

II - dirigentes de entidades da Administração Federal indireta,

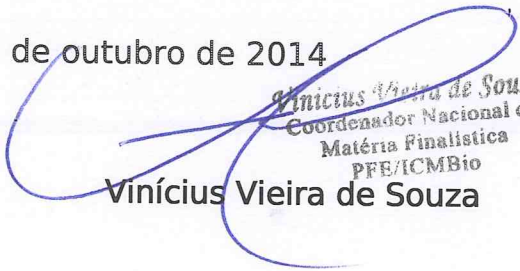
III - Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal e Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria.

Ora, ao contrário de “determinação”, o pedido da douta Procuradora consistiu em mera sugestão, não acolhida pela Presidência do IBAMA, razão pela qual não se pode considerá-la “V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal”.

Isto posto, adiro à tese antes sustentada nesta Câmara, entendendo, caso superada a preliminar supra, que o feito resta, de fato, prescrito.

É o voto, salvo melhor juízo.

Brasília, 24 de outubro de 2014


Vinícius Vieira de Souza
Coordenador Nacional de
Matéria Finalística
PFE/ICMBio