



Número: **1030036-74.2022.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM**

Última distribuição : **15/12/2022**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Mudanças Climáticas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
INSTITUTO DE DIREITO COLETIVO - IDC (AUTOR)		TATIANA QUINTELA DE AZEREDO BASTOS (ADVOGADO) BRUNO CAMPOS DE OLIVEIRA (ADVOGADO)	
INSTITUTO BRAS DO MEIO AMBIEN E DOS REC NAT RENOVAVEIS (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
14356 12760	15/12/2022 23:39	ACP_IDC_Ibama-15.12.2022 - Assinado	Inicial

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA __VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO AMAZONAS -AM – 1ª REGIÃO**

“Ao reconhecer o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental das presentes e futuras gerações, o legislador constituinte conclamou os Poderes Públicos e a coletividade a cumprirem o dever de defendê-lo e preservá-lo. (...) Não existe possibilidade de interpretação do art. 225, CRFB, que autorize os Poderes Públicos - Legislativo, Executivo, Judiciário - a ignorarem este dever. (...) Não há falar em separação de poderes quando políticas públicas são usadas para esvaziar a proteção ambiental (...)”¹.

URGENTE

O **INSTITUTO DE DIREITO COLETIVO (“IDC” ou “REQUERENTE”)** (DOC 00), entidade de âmbito nacional, sem fins lucrativos, com sede na Av. Presidente Vargas, 482 sala 703 – Centro / Rio de Janeiro, CEP 20071-909, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 29.805.150/0001-54, representado por sua presidente (DOC 1) e procuradora (DOC 2), integrado por cidadãos voltados à promoção e defesa plena dos direitos e interesses coletivos previstos na Constituição e nas normas infraconstitucionais, com atuação por eixos temáticos, sendo dois deles a tutela do **DIREITO DO MEIO AMBIENTE** e do **DIREITO À CIDADANIA**, vem à presença de Vossa Excelência, por meio dos seus Advogados (DOC 3), infra assinados, ajuizar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de tutela de urgência**

em face do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (“IBAMA”), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, a ser citado por meio da SUPERINTENDÊNCIA DO IBAMA NO AMAZONAS (SUPES/AM), em nome de seu Superintendente Carlos Eduardo de Oliveira, com endereço à Rua Ministro João Gonçalves de Souza, s / n, Km 01, BR-319 - Distrito Industrial I, Manaus/AM, CEP: 69075-830 supes.am@ibama.gov.br, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

¹ Trecho do voto do Ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, ADPF 708, j. de 24.6.2022 a 1.7.2022.



Sumário

I. OBJETIVO DA DEMANDA	3
II. PRELIMINARMENTE.....	3
II.1. DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	3
II.2. DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA	4
III.3. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS.....	6
III. O DESPACHO Nº 11996516/2022-GABIN DO PRESIDENTE DO IBAMA	9
IV. O CONTEÚDO DO DESPACHO IMPUGNADO.....	15
IV.2. A PRESCINDIBILIDADE DE ALEGAÇÕES FINAIS SE NÃO HOUVER INSTRUÇÃO PROCESSUAL	21
IV.3. A IMPOSSIBILIDADE DE ANULAÇÃO DE TODOS OS ATOS INDISTINTAMENTE OFENSA À MÁXIMA DE QUE “NÃO HÁ NULIDADE SEM PREJUÍZO”	23
IV.4. A QUESTÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE.....	24
V. OBRIGATORIEDADE DA OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL ENTÃO VIGENTE	29
VI. OFENSA AO ART. 24, LINDB OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	31
VII. OFENSA AOS ARTIGOS 20 E 21, LINDB OFENSA AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.....	34
VIII. OFENSA AO ART. 225, CF DEVER DE TUTELA AMBIENTAL ATRIBUÍDO AO ESTADO.....	36
IX. DESVIO DE FINALIDADE	39
X. OS GRAVES IMPACTOS DO DESPACHO ORA IMPUGNADO.....	41
X.1. PREJUÍZO À EFETIVIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL.....	41
X.2. DO IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO	43
X.3. OFENSA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL	44
X.4. DO IMPACTO EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	45
XI. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA	49
XI.1. <i>FUMUS BONI IURIS</i>	49
XI.2. <i>PERICULUM IN MORA</i>	51
XI.3. AUSÊNCIA DE PERIGO DE DANO INVERSO	52
XII. PEDIDOS	53



I. OBJETIVO DA DEMANDA

1. A presente Ação Civil Pública visa ao reconhecimento da nulidade do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, exarado pelo Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“IBAMA”), Sr. EDUARDO FORTUNATO BIM, que determinou a anulação de todas as intimações realizadas por meio de edital para apresentação de alegações finais no âmbito de processo administrativo sancionador ambiental, bem como seus efeitos em relação à prescrição intercorrente nos processos administrativos sancionadores.

2. Referido ato do Presidente do IBAMA contraria diversos dispositivos legais e princípios basilares da Constituição Federal. Ainda, tem como graves consequências a concessão de uma espécie de salvo-conduto e incentivo para a prática de crimes ambientais, reduzindo drasticamente a capacidade punitiva, pedagógica e dissuasória do órgão ambiental brasileiro.

3. Busca-se, assim, a imediata suspensão dos efeitos do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, e, ao final a declaração de sua nulidade, além da anulação de todos os atos que tenham declarado a ocorrência de prescrição intercorrente com fundamento nos entendimentos constantes do referido Despacho.

II. PRELIMINARMENTE

II.1. DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

4. A propositura de Ação Civil Pública (“ACP”) para a proteção de interesses difusos tem guarida constitucional e é disciplinada pela Lei nº 7.347/85, segundo a qual a ACP é cabível em razão de danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico, por infração da ordem econômica e da economia popular, ou à ordem urbanística, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

5. Em complemento, o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor (“CDC”), parte integrante do microssistema processual coletivo, visando a garantir a efetividade da tutela processual coletiva, determina que “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

6. Como consequência, é possível a propositura de ACPs de quaisquer naturezas: condenatórias, constitutivas, ou meramente declaratórias.



7. Assim, é pacífica a possibilidade de formulação de pedido declaratório de nulidade de ato administrativo que tenha conteúdo normativo e/ou regulamentar que seja ilegal e/ou inconstitucional. Vide:

“Ao afirmar a condenação como forma de tutela jurisdicional passível de obtenção no processo da ação civil pública, o legislador obviamente não quis circunscrever a eficácia da ação simplesmente à condenação. **A alusão tem de ser compreendida como um simples exemplo, de modo que nada obsta à propositura de ação civil pública visando à declaração, constituição, mandamento ou execução. Ao selecionar bens para tutela mediante ação civil pública, o legislador inquestionavelmente tem de viabilizar também os meios para sua efetiva proteção.** Além de ser possível obter quaisquer formas de tutela jurisdicional, é igualmente admissível a prestação de toda e qualquer forma de tutela do direito no processo da ação civil pública”²

8. Esse também é o entendimento da jurisprudência pátria:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATAQUE A ATO ADMINISTRATIVO NULO. MEIO ADEQUADO PARA TAL PLEITO. INTERESSE DIFUSO. DEFESA DE INTERESSE PÚBLICO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. 1. Sendo a ação civil pública o meio adequado para a defesa de interesses difusos, entre os quais está o interesse a que a administração observe e respeite as normas constitucionais, **não há dúvida de que pode ser proposta com o intuito de declarar nulidade de ato administrativo editado com esteio em norma inconstitucional.**

(STJ - REsp: 1211874 PR 2010/0157928-3, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Publicação: DJ 28/03/2012).

9. A presente ACP tem por finalidade, como se abordará, a anulação de Despacho proferido pelo Presidente do IBAMA, que está eivado de ilegalidades e inconstitucionalidades, além de ter o condão de inviabilizar multas ambientais oriundas de infrações que abarcam desde desmatamento e queimadas a transporte ilegal de madeira. Tutela-se aqui, portanto, o direito difuso ao meio ambiente, sendo necessário se socorrer do Poder Judiciário para que se resguardem normas e princípios básicos do direito ambiental.

II.2. DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

10. A Lei nº 7.347/85 determina em seu artigo 5º, inciso V, que as associações possuem legitimidade para a propositura de ação civil pública, desde que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção de interesses tuteláveis por meio deste instrumento processual.

² Sarlet, Ingo Wolfgang. Curso de direito constitucional / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6. ed. – São Paulo :Saraiva, 2017. pp.961-962.



11. Do mesmo modo, o art. 82, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor determina que:

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (...) V - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

12. Nesse sentido, a doutrina tem destacado a especial importância do protagonismo das associações e organizações da sociedade civil na defesa dos interesses difusos e coletivos, tendo em vista obstáculos ao acesso à justiça de determinados grupos ou mesmo das dificuldades de efetivar a proteção de direitos transindividuais:

“A nosso ver, quanto maiores e em maior número forem os canais de acesso ao Sistema de Justiça, especialmente para o caso das demandas coletivas, com a descentralização de tal “poder” e a atribuição de tal função a um maior número de instituições públicas (como é o caso, por exemplo, do Ministério Público e da Defensoria Pública) e de entidades privadas (como as associações civis), bem como ao próprio cidadão individualmente, como ocorre no caso da ação popular, maiores serão as chances de que as violações a direitos transindividuais (e também individuais homogêneos), como é o caso da proteção ambiental, alcancem o Poder Judiciário, e, conseqüentemente, melhores serão as condições para a sua efetividade nas hipóteses de lesão ou ameaça de lesão.”³

13. Cumprindo todos os requisitos, o Instituto de Direito Coletivo (“IDC”) é associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, fundada em 26/12/2017 e com a inscrição do ato constitutivo em 27/02/2018 (DOC 00 e 01).

14. Conforme previsto no art. 2, incisos III, VIII, X, XI de seu Estatuto, estão dentre suas **finalidades institucionais:**

III- Promover o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, ao bem-estar, à saúde, ao **meio ambiente** e ao seu direito a serviços de qualidade, públicos e privados,

VIII- Promover o **meio ambiente**, o equilíbrio climático, a economia circular, a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais.

X- Considerando a finalidade de atuar na melhoria pelo Direito Coletivo, são finalidades do IDC os incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII do art. 3 da Lei 9.790 de 23 de março de 1999, bem como outros direitos que em lei posterior sejam previstos.

³ Curso de Direito Ambiental / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. - 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.p. 1392.



XI- São também finalidades do IDC a busca **pela proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente**, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, gênero, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

15. O IDC tem como missão atuar na concretização de direitos coletivos por meio de ações de orientação e defesa, para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente e justa. Nesse sentido, o IDC integra uma rede de organizações de controle social no Estado do Rio de Janeiro, conforme demonstra o site da Ouvidoria e Transparência da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro e é indicado como entidade de controle social no site do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (DOC 04 e 05).

16. Como exemplos de atuação do IDC no tema de meio ambiente, destacamos: (i) ser membro titular do Comitê Hidrográfico Guandu; (ii) ser titular no GT de Saneamento Básico do Comitê Guandu; (iii) ser titular no GT de Educação Ambiental do Comitê Guandu; (iv) ser membro integrante do Observatório do Código Florestal, rede integrada por mais de 40 entidades; (v) ser membro do Pacto Global da ONU; (vi) ser membro do Carbon Market Watch; (vii) membro da Rede de Ongs da Mata Atlântica – RMA; (viii) membro da La Clima; (ix) desenvolvedor da cartilha “Conferência das partes pela Biodiversidade. Desafios e Oportunidades pelo Brasil”⁴ e vídeos sobre biodiversidade; entre outros.

17. O IDC também atua na defesa judicial de direitos, seja mediante o ajuizamento de ações civis públicas, seja como *amicus curiae*, tendo atuado nas principais ações judiciais para transparência do legislativo do Estado e do município do Rio de Janeiro. Em 2020, foi reconhecido como “Melhor Associação de Direitos Multidisciplinar – América do Sul” pela Legal Awards.

18. Diante do exposto, resta evidenciada a plena legitimidade do IDC para o ajuizamento desta ACP, cumprindo todos os requisitos previstos na Lei nº 7.347/1985, além de possuir *expertise* e importante atuação na defesa de direitos coletivos.

III.3. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL | SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS

19. O Despacho nº 11996516/2022-GABIN (DOC 06), objeto desta demanda, foi expedido pelo Presidente do IBAMA, Sr. Eduardo Fortunato Bim, chefe dessa autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conforme art. 2º da Lei nº 7.735/1989. Não há dúvidas, portanto, da competência da Justiça Federal para apreciar a demanda, a teor do que dispõe o art. 109, I da Constituição Federal (“CF”).

⁴ Disponível em < <https://direitocoletivo.org.br/biodiversidade/>>. Acessado em 15/12/2022.



20. Em relação à competência da Seção Judiciária do Amazonas, decorre da aplicação do art. 93, II, do CDC, dentro do Microsistema de Processo Coletivo, segundo o qual, na hipótese de danos de âmbito nacional ou regional, será competente para a causa o juízo do foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, cabendo ao autor a escolha entre eles.

21. Nesse sentido, mencione-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (“STJ”):

“CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONFECÇÃO DE CÉDULAS DE R\$ 200,00 (DUZENTOS REAIS). PREJUÍZO A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA VISUAL. ACESSIBILIDADE. DANO NACIONAL. FORO COMPETENTE. ART. 93, INCISO II, DO CDC. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. CAPITAL DOS ESTADOS OU DISTRITO FEDERAL. ESCOLHA DO AUTOR(...) III - No microsistema de tutela coletiva, a Lei n. 7.347/1985, que rege a Ação Civil Pública, em seu art. 2º, estabelece a competência para propositura no foro do local onde ocorrer o dano. Por sua vez, o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 93, II, dispõe que, em caso de danos de âmbito nacional ou regional, é competente para a causa o juízo do foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal. Trata-se de competências territoriais concorrentes e a escolha fica a critério do autor, com o objetivo de proporcionar comodidade na defesa dos interesses transindividuais lesados e facilitar o acesso à Justiça, de modo que não há que se falar em exclusividade do foro do Distrito Federal para o julgamento de ação civil pública de âmbito nacional.”
(STJ - CC: 187601 DF 2022/0111271-9, Data de Julgamento: 10/08/2022, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 16/08/2022).

22. Na mesma linha, o STF já decidiu, em Tese de Repercussão Geral, Tema nº 1075, que **“[e]m se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor)”**.

23. Portanto, qualquer das seções judiciárias da Justiça Federal seria competente para julgar a presente ação civil pública. A opção do IDC pela distribuição no Amazonas decorre do crescimento desenfreado no desmatamento da região, a despeito da evidente amplitude nacional dos danos em questão – uma vez que os efeitos do Despacho ora questionado atingiriam todo o sistema sancionador do IBAMA, por todo o país indiscriminadamente.

24. Conforme demonstra o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)⁵, 36% do desmatamento ocorreu apenas na região conhecida pelo acrônimo “Amacro”, onde se concentram 32 municípios na divisa entre Amazonas, Acre e Rondônia, com maior patamar dos últimos 15 anos. O Estado do Amazonas,

⁵ Disponível em <<https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-chega-a-10-781-km%C2%B2-nos-ultimos-12-meses-maior-area-em-15-anos/>> Acessado em 10/12/2022.



por exemplo, teve um crescimento de 50% em comparação com a derrubada detectada entre agosto de 2020 e julho de 2021, sendo a maior alta entre os estados⁶.

25. Como será abordado adiante, no Brasil, a quantidade de emissões de gases de efeito está relacionada, principalmente, com as taxas de desmatamento, que infelizmente são maiores na região Amazônica.

26. Com o objetivo de mensurar o impacto climático do Despacho nº 11996516/2022-GABIN (DOC 06), o requerente solicitou ao Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) um parecer⁷ (DOC 14) sobre as estimativas das emissões de carbono (CO2) provenientes de desmatamento ilegal em áreas sob embargo na Amazônia brasileira, relativas aos processos sancionadores ambientais já anulados pelo presidente do IBAMA⁸.

27. Resumidamente, o parecer concluiu pela intrínseca relação entre a **densidade de carbono total, desmatamento e dano climático provocado**, indicando ainda como resultado a área com maior estoque total de carbono (1.551.525,80 toneladas), localizada na Amazônia, sendo também a responsável pela maior emissão de CO2 registrada no relatório (56.940.099,70 toneladas) e, conseqüentemente, pelo maior valor monetário do dano climático decorrente de desmatamento (USD 28.470.498,51). Portanto, sendo o Estado do Amazonas um dos mais afetados pelas nefastas conseqüências do ato administrativo exarado pelo Presidente do IBAMA, ora contestado, o IDC optou pelo ajuizamento perante esta D. Seção Judiciária.

28. Por fim, cumpre ainda salientar a existência de Varas especializadas na Justiça Federal do Amazonas em matérias ambientais, ante, por exemplo, a Portaria/Presi/Cenag 201 de 18.05.2010⁹, que criou a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM para “todas as ações (cíveis, criminais e de execuções fiscais) de todas as classes e ritos que direta, ou indiretamente, versem sobre o Direito Ambiental ou Agrário em ações civis públicas.

III. O DESPACHO Nº 11996516/2022-GABIN DO PRESIDENTE DO IBAMA

⁶ Ver <<https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-chega-a-10-781-km%C2%B2-nos-ultimos-12-meses-maior-area-em-15-anos/>> Acessado em 10/12/2022.

⁷Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Parecer ao Instituto de Direito Coletivo – IDC sobre o Estimativas das emissões de carbono (CO2) provenientes de desmatamento ilegal em áreas sob embargo na Amazônia brasileira. 10/11/2022.

⁸ A lista dos processos anulados pelo presidente do IBAMA foi obtida em matéria divulgada pela Agência Pública, disponível em < <https://apublica.org/2022/07/madeireiros-foram-principais-beneficiados-por-canetada-de-bim-no-ibama/>> Acessado 10/12/2022.

⁹ Disponível em <https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/24460/1/PORT_201_2010_PRESI_CENAG.pdf> Acesso em 09/12/2022.



29. Em 21/03/2022, o presidente do IBAMA, Sr. Eduardo Fortunato Bim, proferiu o Despacho nº 11996516/2022-GABIN (DOC 06), por meio do qual fixou novo entendimento a ser aplicado nos processos administrativos sancionadores por infração ambiental que tramitam perante a Autarquia.

30. Trata-se de revisão de posicionamento anterior em relação às intimações feitas por edital para apresentação de alegações finais pelos autuados. Entendeu-se, em tal Despacho, que são nulas todas as notificações por edital feitas entre os anos de 2008 e 2019 no moldes na norma então aplicável, anulando-se, por consequência, todos os atos subsequentes.

31. Ainda, ressaltou-se que os atos processuais nulos não interromperiam o prazo prescricional, o que implica a incidência de prescrição intercorrente em inúmeros processos sancionadores por infrações ambientais.

32. Destaca-se abaixo os trechos do Despacho em que constam as conclusões e determinações do Presidente do IBAMA:

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

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

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

33. A atuação dos órgãos do IBAMA, até então, estava amparada pela antiga redação do art. 122 do Decreto Federal nº 6.514/2008, que versa sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece regras para o processo administrativo federal para apuração de tais infrações, regulamentando o Capítulo VI (“Da Infração Administrativa”) da Lei Federal nº 9.605/1998 – que, por sua vez, dispõe sobre sanções penais e administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.



34. Em sua redação original, o art. 122 do Decreto Federal nº 6.514/2008 assim dispunha:

Art. 122. **Encerrada a instrução, o autuado 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.

35. Em 11/04/2019, a norma sofreu alteração com o Decreto Federal nº 9.760/2019:

Art. 122 [...]

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”

36. Com o advento do Decreto Federal nº 11.080/2022, o dispositivo passou a apresentar a seguinte redação, atualmente vigente:

Art. 122 [...]

Parágrafo único. O setor responsável pela instrução processual notificará o autuado, para fins de apresentação de alegações finais:

I - por via postal com aviso de recebimento;

II - por **notificação eletrônica**, observado o disposto no § 4º do art. 96;

III - por **outro meio válido que assegure a certeza da ciência**.

37. Como se observa, desde 2008 a norma já previa a intimação via “*sítio na rede mundial de computadores*” – leia-se intimação via edital – para apresentação de alegações finais em processos sancionatórios ambientais. Tal regra estabelecida no Decreto Federal 6.514/2008 apenas foi alterada em 2019, com o Decreto Federal nº 9.760, e depois, em 2022, pelo Decreto Federal nº 11.080/2022.

38. Portanto, todas as notificações feitas via edital pela internet, desde a entrada em vigor do Decreto Federal nº 6.514/2008 até a alteração inserida por novo decreto em 2019, o foram **em estrita conformidade com a norma então vigente**.



39. Além disso, a intimação nesse formato foi respaldada pela Orientação Jurídica Normativa¹⁰ nº 27, de 2011, (DOC 08) em que a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA uniformizou o entendimento de que a antiga redação do art. 122 do Decreto Federal nº 6.514/2008 **não afrontava os artigos 26 e 28 da Lei nº 9.784/1999** por dizer respeito às hipóteses enumeradas no Decreto – quais sejam: intimação de decisão, de diligência a ser efetivada, ou de indicativo de agravamento da situação do interessado.

40. Vejamos a passagem em destaque da referida Orientação¹¹:

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.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, não vislumbro mácula à Lei nº 9.784/99 e tampouco ao princípio da ampla defesa e do contraditório no procedimento estabelecido no Decreto nº 6.514/2008 no que toca à intimação para alegações finais. Outrossim, o Decreto nº 6.514/2008 orienta o procedimento administrativo ambiental e deve ser observado por todas as unidades, as quais ficam adstritas a sua adoção, com vistas a imprimir uniformidade nacional aos posicionamentos e procedimentos adotados.

41. Entretanto, contrariando o entendimento até então fixado em relação a uma norma que inclusive já havia sido alterada em 2019, o Presidente do IBAMA, por meio de ato monocrático, simplesmente **afastou a aplicação do Decreto Federal**, determinou a adoção de novo posicionamento, **com efeitos retroativos**, cujas consequências envolvem a prescrição intercorrente de diversas infrações ambientais – além de inacreditável desperdício de todo o

¹⁰ Conforme explica Gustavo Binenbojm, em parecer juntado a esta inicial (DOC. 15), “As Orientações Jurídicas Normativas representam a **consolidação de entendimentos e teses sobre matérias jurídicas relevantes de repercussão nacional ou de recorrência** no âmbito das Superintendências do Ibama nos Estados. O intuito das OJN é uniformizar entendimentos jurídicos e a interpretação da legislação ambiental conforme estabelecida pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama, padronizando a sua atuação. Por isso, a aplicação das OJN é obrigatória no âmbito PFE/Ibama e das unidades da Procuradoria-Geral Federal, quando no exercício de representação da Autarquia em matéria finalística. Veja-se, nesse sentido, o art. 2º da Portaria PFE/Ibama nº 01/2012, o qual dispõe que “[a]s manifestações jurídicas que abordem temas relevantes de repercussão nacional ou recorrência no âmbito das Superintendências do Ibama nos Estados serão aprovadas na forma de Orientações Jurídicas Normativa pelo Procurador-Chefe Nacional da PFE/Ibama”.

¹¹ Orientação Jurídica Normativa Nº 27/2011/PFE/IBAMA - Tema: Legalidade do Art. 122 Do Decreto Nº 6.514/2008 – Fl. 3



trabalho dos servidores do IBAMA ao longo de todos esses anos¹², de gigantesco impacto orçamentário e incalculável perda ambiental.

42. Ora, desde 2008 havia Decreto Federal expresso a respeito da forma como se daria a notificação dos autuados para apresentação de alegações finais, tendo inclusive sido expedida Orientação Jurídica Normativa pela Procuradoria do IBAMA, para fixar posicionamento e procedimentos a serem adotados por todas as unidades do IBAMA pelo país.

43. O Presidente da autarquia, então, 14 anos depois da entrada em vigor desse Decreto, revisa entendimento consolidado e determina que tal norma, em sua redação anterior a 2019, seria nula, pois somente seria possível a notificação para alegações finais via internet na hipótese de haver “*interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido*”, em razão do que dispõe o art. 26, § 4º, da Lei nº 9.784/1999.

44. Ato contínuo, declara a nulidade, com efeito retroativo, de todas as intimações por edital efetuadas nos moldes previstos na antiga redação do artigo 122 do Decreto Federal nº 6.514/2008, nas hipóteses em que o administrado tenha sido intimado por meio desse expediente sem que se trate de pessoa indeterminada, desconhecida ou com domicílio incerto.

45. Não houve qualquer análise sobre a necessidade e a adequação dessa medida, não foram avaliadas as alternativas possíveis, não se examinou (nem se determinou que assim fosse feito) a efetividade da ciência do autuado em cada caso, ou a necessidade das alegações finais.

46. Tampouco se debateu ou se considerou a dimensão dos impactos desse ato. Sobre esse ponto, aliás, o próprio IBAMA reconheceu a potencialidade de serem atingidos mais de 42 mil processos lavrados entre 2008 e 2019¹³.

47. Esse número, conforme informação obtida pela Folha de S. Paulo, é ainda maior. Tal apuração apontou o risco de prescrição de 45 mil processos, cujas autuações a infratores somam aproximadamente R\$ 18,8 bilhões¹⁴.

¹² Em pedido de acesso à informação respondido pela **Nota Informativa nº 12839913/2022-CNPSA/SIAM**, Número do Processo: 02001.011119/2022-47, o IBAMA informou que apenas 163 (*cento e sessenta e três*) servidores atuam na **Equipe Nacional de Instrução – Enins. (DOC13)**

¹³ Na Nota Informativa nº 12839913/2022-CNPSA/SIAM, Número do Processo: 02001.011119/2022-47 (DOC 13), o IBAMA informou que não possui dados consolidados do impacto do despacho do presidente do IBAMA, entretanto estima que 60% dos cerca de 70 mil processos lavrados entre 2008 a 2019 possam ter tido a notificação para alegações finais feita exclusivamente por edital–Pag.5.

¹⁴ Ver <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/10/nova-manobra-no-ibama-pode-levar-a-prescricao-de-45-mil-multas-no-valor-de-r-188-bi.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo> Acessado em 11/11/2022. (DOC 09)



Nova manobra no Ibama pode levar à prescrição de 45 mil multas no valor de R\$ 18,8 bi

Documentos mostram que julgamento de recursos vem desconsiderando despachos que assegurariam punição, o que impacta 70% dos autos; instituto cita jurisprudências



Vinicius Sassine

MANAUS Documentos do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) obtidos pela **Folha** apontam uma nova ofensiva da cúpula do órgão por prescrição de multas ambientais e o risco de a iniciativa atingir 45 mil processos, cujas autuações a infratores somam R\$ 18,8 bilhões.

Um parecer da Procuradoria Federal junto ao Ibama, do último dia 27, afirma que a autoridade responsável pelo julgamento de recursos vem declarando a prescrição de multas por entender que determinados despachos nos processos não interrompem a contagem de prazos para prescrição.

48. Conforme dados obtidos pela Agência Pública em julho de 2022, até então o presidente do IBAMA já havia declarado a prescrição de 164 processos sancionadores ambientais com base no entendimento consolidado no Despacho de trata essa ACP¹⁵, sendo os empreendimentos madeireiros os maiores beneficiados com a prescrição:



¹⁵ Neste sentido ver <<https://apublica.org/2022/07/madeireiros-foram-principais-beneficiados-por-canetada-de-bim-no-ibama/>> Acessado em 30/11/2022. (DOC 09)



Depois de mudar o entendimento do Ibama com uma canetada e fazer com que todas as multas aplicadas pelo órgão nos últimos dez anos possam voltar à estaca zero, o atual presidente da instituição, Eduardo Bim, declarou pessoalmente a prescrição de 164 multas ambientais usando o despacho nº 11996516 como justificativa. Boa parte dos casos envolvem madeireiros, conforme dados obtidos pela **Agência Pública** via Lei de Acesso à Informação.

Em resposta a um requerimento feito pelo deputado Rodrigo Agostinho (PSB – SP) questionando o despacho, o Ibama informou que a decisão do presidente do Ibama pode impactar 42 mil (60%) dos cerca de 70 mil processos lavrados entre 2008 a 2019 em que os infratores foram notificados para alegações finais exclusivamente via edital.

49. Não sem surpresa, o envolvimento com o setor ilegal de madeira foi responsável pelo afastamento do presidente do IBAMA na operação Akuanduba da Polícia Federal, como divulgaram a Agência Pública¹⁶ e a Folha¹⁷ (DOC 09). Ainda, há notícias de que o Sr. Eduardo Bim tenha se notabilizado justamente por atuar em favor de determinados setores empresariais, em especial o setor madeireiro¹⁸:

Presidente do Ibama afastado

Eduardo Bim foi indicado ao cargo de presidente do Ibama pelo guru da área ambiental de Jair Bolsonaro, o pesquisador da Embrapa Evaristo Miranda. Desde que assumiu o cargo, Bim se notabilizou por tomar decisões controversas, como a liberação de embargos de plantações de soja irregulares em terras indígenas e por flexibilizar normas de fiscalização aplicadas ao setor madeireiro.

Pandemia: 'Há uma falsa impressão de que o pior passou', diz presidente do conselho dos secretários estaduais

Em fevereiro de 2020, por exemplo, o presidente do Ibama recebeu uma comitiva de empresários do setor madeireiro do Pará dias antes de ele afrouxar as normas para a exportação de madeira nativa. No grupo recebido havia representantes de duas empresas que, juntas, somam mais de R\$ 2,6 milhões em multas. A reunião aconteceu na sede do MMA, no dia 6 de fevereiro. Dezenove dias depois, Bim atendeu a um pedido das madeireiras e assinou um despacho liberando a exportação de madeira nativa sem autorização do órgão. A decisão do STF suspende a eficácia deste ato.

¹⁶Sobre o assunto ver <<https://apublica.org/2022/07/madeireiros-foram-principais-beneficiados-por-canetada-de-bim-no-ibama/>> Acessado em 13/11/22.

¹⁷Sobre o assunto ver < <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/04/pgr-pede-investigacao-sobre-supostos-crime-e-improbidade-de-presidente-do-ibama-ao-flexibilizar-fiscalizacao-de-madeira.shtml>> Acessado em 09/12/22.

¹⁸ <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/pf-faz-operacao-contra-ricardo-salles-presidente-do-ibama-afastado-do-cargo-1-25024257>



50. É importante que esse contexto seja trazido a essa ACP e levado em consideração, notadamente diante da flagrante degradação de todo o sistema de proteção ambiental perpetrada nos últimos anos.

51. Inclusive, considerando o relevante impacto desse Despacho, e da inusitada situação de o Presidente do IBAMA declarar a nulidade de atos produzidos conforme norma então vigente há anos, o mencionado Despacho foi alvo do Inquérito Civil 1.16.000.002503/2022-18 (DOC 07) impulsionado por "Denúncia Coletiva" promovida pela ASCEMA NACIONAL - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE E PECMA.

52. Como se demonstrará a seguir, o Despacho exarado está eivado de nulidades, não podendo produzir os efeitos pretendidos, sob pena de ofensa a diversos dispositivos legais e constitucionais.

IV. O CONTEÚDO DO DESPACHO IMPUGNADO

53. Ainda que fosse possível ao Presidente do IBAMA a tomada de decisão discricionária de deixar de aplicar um Decreto Federal, optando pela decretação da nulidade de atos jurídicos perfeitos praticados com fundamento na norma então vigente – o que será adiante abordado -, o fato é que o conteúdo do Despacho se fundamenta em falsas premissas, sendo necessário o restabelecimento da verdade dos fatos e a correta aplicação do direito ao tema posto.

54. Em tal contexto, para subsidiar a presente ACP, o Requerente buscou junto a dois dos mais respeitados juristas do país, autoridades na área do direito público, as análises do Despacho nº 11996516/2022-GABIN: os Professores Carlos Ari SUNDFELD e Gustavo BINENBOJM. Destaca-se, desde já, as principais conclusões de cada qual.

55. De acordo com SUNDFELD,



O despacho do presidente do IBAMA é ato administrativo inválido, cabendo sua invalidação judicial, e, para evitar prejuízos em virtude de possíveis prescrições, sua suspensão cautelar imediata, com a determinação judicial de que, no curso da ação, os processos administrativos ou providências de cobrança que estavam em curso prossigam como se o despacho não tivesse sido proferido.

56. BINENBOJM, cujo parecer teve como enfoque as questões relacionadas à prescrição intercorrente, entendeu que:

No caso em exame, está-se diante de uma hipótese de nulidade. Conforme demonstrado no Capítulo II, a conclusão de que atos de movimentação processual relacionados a medidas acautelatórias não interrompem a prescrição intercorrente contraria o art. 22, II e parágrafo único, do Decreto nº 6.514/2008 e o art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, interpretados, corretamente, à luz da sistemática do DAS ambiental e da *ratio* subjacente ao instituto da prescrição. Da mesma maneira, no Capítulo IV, demonstrou-se que, na hipótese, o entendimento de que atos invalidados seriam absolutamente ineficazes, inclusive para fins de interrupção da prescrição intercorrente, vai de encontro à previsão do art. 21, *caput* e parágrafo único, da LINDB, além de ser incompatível com a compreensão atual sobre o regime de nulidades no direito administrativo contemporâneo e na teoria geral do processo, também

aplicável aos processos administrativos. Por consequência, é possível afirmar que os itens do Despacho que revogaram os parágrafos 70-77 e 115-117 da OJN nº 06/2009 contêm vício de objeto (art. 2º, “c” e parágrafo único, “c” da Lei nº 4.717/65) e de motivo, pois os fundamentos jurídicos que lhes dão substrato são inadequados (*i.e.*, a revogação carece de *causa jurídica*⁵⁷ *legítima*), nos termos do art. 2º, “d” e parágrafo único, “d” da Lei nº 4.717/65.

Em suma, as desconformidades apontadas acima atraem a eventual desconstituição do Despacho, quanto aos aspectos ora analisados, pela via da pronúncia de sua nulidade. Caso isso ocorra, a orientação jurídica anterior, consubstanciada na OJN nº 06/2009, seguirá válida e eficaz, a incidir inclusive sobre os atos praticados durante a vigência do Despacho, salvo se for estabelecido um novo regime que a derogue ou revogue de forma expressa com base em fundamentos jurídicos válidos.



IV.1. A INTIMAÇÃO POR EDITAL PARA APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES FINAIS

57. Em primeiro lugar, consta do Despacho nº 11996516/2022-GABIN que a notificação editalícia para apresentação de alegações finais em processo sancionador seria sempre residual, sob pena de nulidade por inobservância da Lei nº 9.784/99. Assim, a intimação por edital somente teria lugar quando esgotadas as tentativas de intimação pessoal.

58. No entanto, muito ao contrário disso, há plena compatibilidade da intimação por edital, tal como era previsto na antiga redação do art. 122 do Decreto Federal nº 6.514/2008, com a Lei Federal nº 9.784/1999.

59. Na aferição da legalidade da forma de intimações, o momento do processo administrativo em que a intimação é expedida é substancialmente relevante, uma vez que no início do processo é razoável considerar que a comunicação deva ser pessoal, salvo na hipótese do § 4º do art. 26 da Lei Federal de Processo Administrativo, para cientificar o autuado de que há um procedimento contra si, e para integrá-lo na relação processual.

60. Logicamente, se o sujeito sequer tem conhecimento de que é parte de um processo administrativo, deve ser intimado pessoalmente, exceto apenas se a intimação pessoal for materialmente impossível¹⁹. No entanto, não é disso que trata a norma cuja aplicabilidade foi afastada pelo Despacho do Presidente do IBAMA.

61. Discute-se, aqui, a forma da notificação para apresentação de **alegações finais**, quando do encerramento da instrução probatória, por autuados que já foram integrados ao processo sancionador, isto é, já foram pessoalmente intimados sobre a existência de tal processo contra si.

62. O ponto concreto questionado pelo presidente do IBAMA consiste em saber se o administrado, **que já foi regularmente cientificado da existência contra si de um processo sancionador** — e, portanto, já integra a relação processual administrativa — poderia ou não ser intimado por publicação oficial na internet (leia-se: intimação por edital), para falar na fase final deste processo, ou se apenas a intimação pessoal seria válida.

¹⁹Ver, por exemplo, o MS 27.227-DF, primeira seção, rel. Sérgio Kukina, j. 27.10.2021. A discussão girou em torno da validade de ato administrativo ministerial que havia determinado a anulação de portaria que declarara a condição de anistiado político do impetrante. Ao decidir o pleito, o relator consignou que a administração pode rever a concessão de anistias, mas tem de fazê-lo em observância ao devido processo legal — o que, no caso, pressupunha notificar o interessado para “inequívoca ciência” do processo de revisão da anistia. Para esse específico contexto, afirmou o relator que “Nas hipóteses em que a tentativa de entrega da notificação pelos Correios é frustrada, cabe à Administração buscar outro meio idôneo para provar, nos autos, ‘a certeza da ciência do interessado’, reservando-se a publicação oficial, nos termos da lei, tão somente às hipóteses de: a) interessado indeterminado; b) interessado desconhecido; ou c) interessado com domicílio indefinido”.



63. Sobre o tema, cabe trazer trecho do parecer do professor CARLOS ARI SUNDFELD²⁰

“O art. 26 da Lei Federal de Processo Administrativo está inserido no capítulo “da comunicação dos atos” e cria para “o órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo” o dever de intimar o “interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências” (caput). Ao fazê-lo, **fixa um conjunto de balizas para a emissão de atos de intimação pela administração pública** — conteúdo mínimo do ato (§ 1º), antecedência mínima para sua expedição (§ 2º) etc. (...)”

A Lei Federal de Processo Administrativo não exigiu que intimações em geral sejam sempre, ou em regra, pessoais, tampouco previu forma de intimação específica para dar ciência da abertura de prazo para apresentação de alegações finais. Ela **se limitou a estabelecer rol exemplificativo de formas de intimação e a fixar diretriz geral**: a administração, ao intimar para ciência de decisão ou efetivação de diligências, deve fazê-lo por “meio que assegure a certeza da ciência do interessado” (art. 26, § 3º).”

64. Como se vê, ao contrário do que aduz o Presidente do IBAMA no Despacho, não há, na Lei de Processo Administrativo Federal, qualquer previsão que obrigue a que todas as intimações sejam feitas pessoalmente.

65. Prossegue o Professor Carlos Ari SUNDFELD:

“A lei está mais preocupada com a substância (ciência do interessado) do que com a forma (modo exato pelo qual o interessado irá tomar ciência). (...)”

O fato de a lei haver autorizado expressamente a intimação por edital quanto a certos interessados (os indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido), **nem de longe significa que essa forma de intimação tenha sido proibida para todos os demais casos**, gerar certeza suficiente quanto à ciência da intimação. É o oposto, por óbvio: uma forma (a publicação oficial) que a própria lei já tenha considerado suficiente para a ciência de certas pessoas, poderá ser tida (ao menos) como possível e razoável para outras, desde que adotados os cuidados necessários.

É completamente irrealista e artificial, após tantos anos de prática com processos legislativos, judiciais e administrativos no Brasil, dizer que publicações oficiais na rede mundial de computadores seriam uma forma não confiável e insuficiente de fazer intimações em processos já em

²⁰SUNDFELD, Carlos Ari. Parecer ao Instituto de Direito Coletivo – IDC sobre o despacho 11996516/2022, do presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no processo administrativo 02001.000996/2022-92, em 21 de março de 2022, que invalidou todas as intimações para apresentação de alegações finais em processos administrativos sancionadores, intimações essas que haviam sido emitidas com lastro na antiga redação do art. 122 do Decreto federal 6.514/2008. Fls. 12-13.



curso, e isso porque não se teria como conferir se os interessados souberam mesmo das intimações”.

66. O Professor relembra, nesse tema, que as leis são publicadas em veículo oficial na internet, gerando presunção legal de ciência de todos quanto às normas em vigor. Da mesma forma, as intimações judiciais de processos em curso são feitas por meio eletrônico, sendo certo que intimações pessoais ou por carta só ocorrem em casos excepcionais de inviabilidade da intimação eletrônica ou inexistência de órgão de publicação oficial (CPC, art. 273).

67. Registre-se, ainda, que as normas do CPC são aplicáveis supletiva e subsidiariamente aos processos administrativos em geral (CPC, art. 15). Portanto, não há nenhuma novidade na redação então vigente do Decreto Federal. Ao contrário, **trata-se de regra em total consonância com o sistema jurídico brasileiro.**

68. Mesmo assim, o Presidente do IBAMA entendeu que uma norma regulamentar geral, em vigor há nada menos de 14 anos, seria nula, por simplesmente prever a mesma lógica do que estabelece o CPC, isto é, que a publicação oficial na internet gera presunção de ciência pessoal quanto às intimações nos processos em que os interessados já estejam integrados.

69. Novamente, cabe colacionar trecho do parecer do Professor CARLOS ARI SUNDFELD, em que tece relevantes indagações:

“Qual incerteza, então, poderia haver da ciência do interessado quanto a uma intimação, em processo sancionador a que já estava integrado, feita oficialmente na rede mundial de computadores, justamente a forma prevista no decreto?

(...) qual incerteza poderia haver da ciência pessoal do interessado quanto a uma intimação, em processo sancionador ambiental a que já estava integrado, se ela **foi feita justamente por uma forma (a publicação oficial individualizada na rede mundial de computadores) a que tanto a LINDB como o CPC atribuíram capacidade de gerar presunção absoluta de ciência pessoal?**”

70. Na mesma linha de raciocínio, se o atuado já tem ciência do processo, tem interesse e condições de acompanhá-lo, tendo ciência, igualmente, de que esse acompanhamento deve ser feito via internet, exatamente como definido na norma aplicável. Logo, como ressalta SUNDFELD, **“é incorreto considerar que exista um dever geral de a administração intimá-lo sempre pessoalmente”**, sendo que, “considerando o sistema geral da LINDB e do CPC, bem como os incríveis avanços nos meios de telecomunicação, **a intimação pessoal não pode ser considerada a única maneira de assegurar ‘a certeza da ciência do interessado’**”⁴.



71. Na específica situação em que o interessado tem conhecimento da existência de processo administrativo de que é parte, é incorreto considerar que exista um dever geral de administração intimá-lo sempre pessoalmente, sendo completamente aceitável que a intimação seja feita em conformidade com o parágrafo único do art. 122, com redação dada pelo Decreto nº 6.686/2008.

72. Ademais, é de se salientar que a exigência de notificação pessoal para apresentação de alegações finais configura entendimento excessivamente formalista que não se coaduna com o processo civil contemporâneo, tampouco com o procedimento administrativo, no qual vige a regra da informalidade, prevista no art. 22 da Lei nº 9.784/1999²¹.

73. Cabe mencionar que a redação então vigente do Decreto Federal garantia que, na hipótese de agravamento da penalidade, o autuado fosse cientificado antes da decisão, por meio de aviso de recebimento, para que se manifestasse no prazo das alegações finais:

Art. 123. 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 finais²².

74. Portanto, sempre que houvesse indicativo de agravamento das sanções indicadas pelo agente autuante, a intimação deveria ser realizada por via postal, com aviso de recebimento. O procedimento resta bastante claro no Decreto.

75. De tal modo, conforme conclui o Professor Carlos Ari SUNDFELD, “à luz das normas da LINDB, do CPC, da Lei Federal de Processo Administrativo e da jurisprudência STJ, portanto, a única conclusão possível é que **era perfeitamente lícita a forma de intimação prevista no art. 122 do decreto 6.514, de 2008** (antiga redação)”.

76. Em suma, trata-se de regra que (i) está em consonância com o sistema jurídico estabelecido, em especial, LINDB, CPC e Lei de Processo Administrativo, (ii) respeita o contraditório e a ampla defesa, (iii) está em vigor desde 2008, sem qualquer declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade, (iv) é aplicável para autuados que já foram cientificados pessoalmente da existência do processo sancionador, (v) vale apenas para apresentação de alegações finais.

²¹ Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

²² O parágrafo único posteriormente foi alterado pelo Decreto nº 9.760/2019, passando à seguinte redação: “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. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.760, de 2019\)](#)”



IV.2. A PRESCINDIBILIDADE DE ALEGAÇÕES FINAIS SE NÃO HOUVER INSTRUÇÃO PROCESSUAL

77. Há também, outra premissa absolutamente falsa na qual se baseia o Despacho do Presidente do IBAMA: a de que as alegações finais seriam sempre obrigatórias. Ora, é sabido que há casos em que as alegações finais se mostram dispensáveis, como se depreende da redação do art. 44 da Lei Federal nº 9.784/1999:

Art. 44. **Encerrada a instrução**, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.

78. Está claro da redação do dispositivo que o dever da administração de notificar o interessado para alegações finais está condicionado à efetiva ocorrência de instrução processual, assim entendida a produção de provas no bojo do processo sancionador (depoimentos, perícia, investigações, entre outras situações, como emissão de pareceres). Isso porque, se não houve nenhuma prova produzida, não há novos fatos sobre os quais o autuado deva se manifestar. As alegações finais, nessas hipóteses, limitar-se-iam à repetição do que já havia sido aduzido em defesa.

79. Em tal contexto, indaga-se: qual a lógica de se abrir prazo de alegações finais, sem que nada de novo tenha sido produzido no processo administrativo entre a apresentação da defesa e a decisão administrativa?

80. Portanto, não há, em favor do administrado, uma espécie de direito subjetivo geral à apresentação de alegações finais. E, não sendo sempre obrigatória a abertura de prazo para alegações finais, não há que se falar em nulidade de todos os processos sancionadores nos quais houve intimação para alegações finais via internet.

81. Acerca desse ponto, o Professor Carlos Ari SUNDFELD destaca que:

“a ordem geral para anular todos os processos sancionatórios que tinham adotado a forma de intimação prevista na antiga redação do art. 122 do Decreto Federal nº 6.514/2008, **incluindo os também os processos sem quaisquer atos de instrução, de qualquer modo seria incorreta, pois sequer em tese essa forma gerou qualquer prejuízo à defesa”²³**.

82. Por consequência, é igualmente falsa a premissa de que a administração pública só poderia ser desonerada do suposto dever de abrir prazo para a apresentação de alegações finais por lei em sentido formal que tratasse de processo administrativo específico.

²³SUNDFELD, Carlos Ari. Parecer ao Instituto de Direito Coletivo – IDC. *Op. Cit.* Fl. 44-45.



83. Sobre esse tema, o STJ tem decidido com tranquilidade pela validade de atos normativos infralegais que, ao disporem sobre processos administrativos simplificados (desprovidos de fase de instrução processual), não tenham previsto o dever de a administração pública abrir prazo para alegações finais.

84. Como se depreende de recente precedente, “se o procedimento não prevê fase para alegações finais, não se cuida de omissão normativa, mas de simplificação do processo administrativo, motivo pelo qual inexistente cerceamento de defesa em sua não oportunidade” (AgInt no AgInt no REsp 181.4146/PR, segunda turma, rel. Og Fernandes, j. 22.2.2022)²⁴.

85. Segundo o STJ, o fato de não se prever a abertura de prazo para alegações finais não traria “prejuízo à defesa da parte autora”, haja vista a ausência da “prática de qualquer ato instrutório, após a apresentação da defesa” (REsp 1.889.364/PR, segunda turma, rel. Assusete Magalhães, j. 13.10.2020). Nesse mesmo sentido, várias outras decisões do STJ reverteram decisões dos TRFs que haviam destoado dessa linha jurisprudencial²⁵.

86. Resumidamente, o STJ tem decidido que o fato de norma regulamentar, baseada em lei específica, não ter previsão de oferecimento de alegações finais em processo desprovido de fase instrutória, não atenta contra a Lei Federal de Processo Administrativo, tampouco importa cerceamento de defesa.

87. Portanto, se o exercício do direito de defesa já foi garantido no processo (o acusado pôde oferecer suas razões e documentos) e se nada mais foi produzido nos autos após a defesa,

²⁴ Vários outros julgados compõem essa linha jurisprudencial: AgInt no REsp 1.875.065/PR, segunda turma, rel. Og Fernandes, j. 7.12.2021; AgInt no REsp 1.887.277/PR, primeira turma, rel. Benedito Gonçalves, j. 21.3.2022; AgInt no AgInt no REsp 1.879.659/PR, segunda turma, rel. Assusete Magalhães, j. 9.8.2021; AgInt no REsp 1.886.746/PR, segunda turma, rel. Mauro Campbell Marques, j. 24.2.2021; AgInt no REsp n. 1.884.482/PR, primeira turma, rel. Gurgel de Faria, j. 8.2.2021; e AgInt nos EDcl no AgInt no AREsp 1.152.519/PR, primeira turma, rel. Sérgio Kukina, j. 17.12.2019.

²⁵ Exemplifica-se com a transcrição de trecho do AgInt no AgInt no REsp 1.879.659/PR (segunda turma, rel. Assusete Magalhães, j. 9.8.2021): “IV. Na esteira desse entendimento, a Primeira e a Segunda Turmas desta Corte firmaram a orientação no sentido de que o processo administrativo simplificado, previsto na Resolução ANTT 442/2004, possui respaldo na Lei 8.987/95 e na Lei 10.233/2001, de forma a afastar a aplicação da Lei 9.784/99, por força de seu art. 69, inexistindo, assim, cerceamento de defesa, em razão da não oportunidade de oferecimento de alegações finais, no âmbito do processo administrativo simplificado. Nesse sentido: STJ, REsp 1.723.086/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, segunda turma, DJe de 18/09/2018. Em igual sentido: STJ, AgInt nos EDcl no AgInt no AREsp 1.152.519/PR, Rel. Ministro Sérgio Kukina, primeira turma, DJe de 19/12/2019; AgInt no REsp 1.779.362/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, segunda turma, DJe de 12/09/2019; AgInt no REsp 1.581.109/PR, Rel. Ministro Gurgel de Faria, primeira turma, DJe de 26/10/2017. V. No caso, o Tribunal de origem, em dissonância com a jurisprudência desta Corte, concluiu que ‘a falta de intimação da concessionária para apresentar suas alegações finais, mesmo em se tratando de processo administrativo simplificado, macula, no entender do E. TRF4, referida garantia legal. Se é certo que, diferentemente do que prevê o art. 51 da Resolução ANTT 442/2004 para o processo administrativo ordinário, há previsão naquele diploma normativo de que no processo administrativo simplificado não será observado o direito às alegações finais (art. 64 e seguintes), por outro lado é certo também que, nos termos do art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei 9.784/99, deverá ser observada, no âmbito dos processos administrativos, a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé’. Assim, merece ser mantida a decisão agravada, que deu provimento ao Recurso Especial da ANTT, para determinar a devolução dos autos ao Tribunal de origem a fim de que prossiga no julgamento do feito. VI. Agravo interno improvido”



não faria sentido impor mais uma fase, substancialmente inútil, apenas para adiar a decisão com a repetição de coisas já ditas, respeitando-se o princípio da razoável duração do processo.

88. Em suma, como destaca o Professor CARLOS ARI SUNDFELD: “[é] juridicamente incorreto anular ato praticado com suposto vício de forma se a prática do ato em si era dispensável.”

IV.3. A IMPOSSIBILIDADE DE ANULAÇÃO DE TODOS OS ATOS INDISTINTAMENTE | OFENSA À MÁXIMA DE QUE “NÃO HÁ NULIDADE SEM PREJUÍZO”

89. O Despacho nº 11996516/2022-GABIN determinou a anulação de todas as intimações realizadas por meio de edital para apresentação de Alegações Finais no âmbito de processo administrativo sancionador ambiental nas hipóteses em que o administrado não for indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido, inviabilizando, assim, a análise fático-concreta da singularidade de cada um dos processos.

90. Ocorre que, como visto, nem todo processo sancionador demanda instrução processual a ensejar a abertura de prazo de alegações finais. Logo, não se poderia anular todos os atos, indistintamente, sem se oportunizar uma avaliação concreta do efetivo prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, que pudesse justificar a anulação.

91. Como destaca professor Carlos Ari SUNDFELD em seu parecer:

“o despacho, ao tomar a decisão de invalidar intimações “por edital” nos moldes da antiga redação do art. 122 do Decreto Federal nº 6.514/2008, deveria ter tido ao menos o cuidado de circunscrever seus efeitos aos casos em que a apresentação de alegações finais fosse realmente imprescindível — ou seja, às situações concretas em que tivesse havido atos de instrução — sob pena de violar do parágrafo único do art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Para os casos em que a oportunidade para alegações finais era dispensável, não fazia sentido algum invalidar por vício de forma a intimação por edital para esse fim. Pas de nullité sans grief, não há nulidade sem prejuízo²⁶”.

92. Como é sabido, para o reconhecimento da nulidade do ato processual é exigível não apenas o defeito do ato, mas, também, que sejam demonstrados, de modo objetivo, os prejuízos daí decorrentes. *Pas de nullité sans grief*.

²⁶SUNDFELD, Carlos Ari. Parecer ao Instituto de Direito Coletivo – IDC. *Op. Cit.* Fl. 8.



93. Portanto, **a eventual nulidade exigiria a comprovação, por parte do interessado, do efetivo prejuízo sofrido, sendo ilegal a decisão genérica que determina a anulação de todo e qualquer ato praticado, independentemente da demonstração do dano.**

94. Não faz sentido que um ato administrativo do presidente do IBAMA, cuja função institucional precípua consiste justamente na proteção do meio ambiente, invalide, sem qualquer análise prévia, as intimações realizadas nos termos da norma então aplicável.

95. A respeito da máxima de que não há nulidade se não houver prejuízo, cite-se como exemplos, no âmbito do processo civil, especialmente os arts. 277 e 282, § 1º, do CPC²⁷, que expressamente introduzem os princípios da instrumentalidade das formas.

96. Nem é preciso dizer que é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal²⁸ no sentido de que não se declara a nulidade de ato sem a comprovação do prejuízo alegado.

97. Portanto, o Despacho do presidente do IBAMA também ofende uma das mais basilares máximas do direito, fazendo uma leitura formalista totalmente sem sentido, que tem como efeito o indevido benefício a infratores ambientais, em detrimento de todo o trabalho dos servidores do IBAMA, dos recursos públicos que serão desperdiçados e, em especial, em grave prejuízo ao meio ambiente.

IV.4. A QUESTÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

98. Além de afastar a aplicação do Decreto Federal e o entendimento até então vigentes a respeito da forma de intimação para alegações finais, o Despacho do Presidente do IBAMA alterou o entendimento consolidado sobre quais atos seriam capazes de interromper a prescrição e sobre os efeitos da invalidação de atos para fins de interrupção da prescrição.

99. Em relação ao primeiro ponto, a Orientação Jurídica Normativa nº 06/2009 - OJN do IBAMA (DOC 10) entendia que qualquer ato de impulsionamento do processo era capaz de interromper a prescrição intercorrente, seja ele praticado com vistas à apuração da infração, à aplicação da penalidade de multa ou de medidas acautelatórias. A interpretação constante do Despacho, no entanto, é mais restritiva: apenas movimentações voltadas à constituição do crédito seriam capazes de interromper a prescrição intercorrente.

²⁷ “Art. 277. Quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade.

Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte”.

²⁸ Confira-se, como exemplos, RE 609332 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. ROSA WEBER. Julgamento: 22/05/2012, e RHC 208088 AgR / GO – GOIÁS. AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Julgamento: 23/11/2021.



100. Em outras palavras, a movimentação que interessa à prescrição intercorrente refere-se à cobrança da multa, o que não inclui outros atos, como medidas acautelatórias. Por divergir do que preconizava a OJN nº 06/2009, o presidente do Ibama, por meio do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, revogou os itens 70-77 da OJN, que versavam sobre os marcos interruptivos da prescrição intercorrente.

101. Já em relação ao segundo ponto, a OJN reconhecia que, mesmo diante de uma nulidade no processo, por ter existido movimentação processual os atos administrativos posteriores àquele considerado nulo eram aptos a interromper a prescrição intercorrente. A conclusão apresentada na OJN era a seguinte: “[s]e, mesmo embasada numa premissa falsa (ato viciado), a Administração continuou a apurar os fatos, buscando a conclusão do processo, **impossível falar-se em inércia e, por consequência, em prescrição intercorrente**”.

102. Para o presidente do Ibama, contudo, as nulidades do processo administrativo impediriam a interrupção do prazo da prescrição intercorrente. Com base nesse entendimento, o Despacho nº 11996516/2022-GABIN revogou, também, os itens 115-117 da OJN nº 06/2009.

103. Ocorre que o Presidente do IBAMA, mais uma vez, está ancorado em premissas falsas. À luz do arcabouço jurídico vigente, despachos instrutórios, ainda que exclusivamente relacionados a medidas acautelatórias, são, sim, capazes de interromper a prescrição intercorrente.

104. Sobre o tema, destaca-se o art. 2º da Lei nº 9.873/1999, que regulamenta a prescrição da pretensão punitiva aplicável à Administração Pública federal no exercício do poder de polícia:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

105. Por sua vez, o art. 22 do Decreto nº 6.514/2008 assim prevê:

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Instituto de Direito Coletivo – CNPJ nº 29.805.150/0001-54

Av. Presidente Vargas, 482 sala 703 – Centro / Rio de Janeiro

Entidade de Assessoramento e Garantia de Direitos Sociais inscrita no CMAS-Rio nº 1.078

www.direitocoletivo.org.br



Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

106. Como se denota, entende-se por “qualquer **ato inequívoco** da administração que importe apuração do fato” todos aqueles que “impliquem instrução do processo”. No caso do processo sancionador ambiental, tanto as medidas cautelatórias como aquelas que visam à constituição do crédito, a exemplo da multa, contribuem para a apuração dos fatos.

107. Sobre esse ponto, destaca-se o entendimento de Gustavo BINENBOJM, em parecer produzido a respeito do tema (DOC 15):

“considerar que os atos administrativos relacionados à tramitação de medidas cautelares deixem de produzir o efeito interruptivo da prescrição é não apenas contrariar o regime jurídico peculiar que orienta o DAS procedimental-ambiental, mas imputar à Administração uma inércia que não existiu. Afinal, como visto, nos processos administrativos ambientais, medidas cautelares e sanções são instrumentos a serviço da regular apuração dos fatos e da adequada delimitação da resposta estatal. Servem, assim, a um só tempo, à apuração da conduta dos investigados e à sua qualificação jurídica, com o objetivo de se evitar, tanto quanto possível, o agravamento dos danos porventura gerados ao meio ambiente e inibir novas infrações. Ao fim e ao cabo, **medidas cautelares e sancionatórias perfazem uma sequência de atos administrativos sucessivamente encadeados com vista a essas finalidades em comum**”.

108. E conclui:

“e disso decorre o equívoco do Despacho da Presidência do Ibama: os despachos instrutórios, ainda que relacionados exclusivamente a medidas cautelares, atestam a inequívoca movimentação da máquina administrativa em prol da apuração dos fatos. É dizer: se a prescrição visa punir a inércia – na máxima de que *dormientibus non succurrit jus* –, reconhecê-la na hipótese sob exame seria um verdadeiro contrassenso. Não há paralisia, mas a intenção deliberada de se combater o ilícito ambiental – seja, num primeiro momento, pelo esforço voltado à providência cautelar, seja, ao final, pela definição da(s) sanção(ões) cabível(is).”

109. Logo, o entendimento esboçado no Despacho do presidente do Ibama no sentido que as medidas cautelatórias, como embargos, apreensões e demolições, não são capazes de interromper a prescrição intercorrente não se sustenta juridicamente.



110. Tampouco prospera o argumento de que a declaração de nulidade de um ato administrativo faria cessar, necessariamente, todos os seus efeitos jurídicos, em especial quanto à interrupção da prescrição.

111. Conforme aponta Gustavo BINENBOJM, à luz da teoria das nulidades no direito administrativo contemporâneo, “a invalidade integral de um ato administrativo deve ser encarada de forma excepcional, cabendo, ao gestor público, sempre que possível, preservar os atos praticados, ainda que parcialmente”.

112. Alguns exemplos previstos no ordenamento jurídico que ilustram essa tendência de estabilização das relações jurídicas, citados por BINENBOJM, são: (i) art. 55 da Lei nº 9.784/1999, que preconiza que os atos administrativos irregulares podem ser convalidados pela própria Administração; (ii) art. 21, parágrafo único, da LINDB, que estabelece que a decisão de invalidação deverá indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais; (iii) art. 64, § 4º, do CPC/2015, que autoriza a conservação dos efeitos de decisão proferida por juiz incompetente; (iv) art. 240, § 1º, do CP/2015, que estabelece que a citação ordenada por juiz incompetente produz efeitos interruptivos da prescrição; (v) art. 147 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe que, na hipótese de irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a nulidade do contrato só será adotada quando for de interesse público, mediante prévia avaliação; (vi) art. 27 da Lei nº 9.868/1999, segundo o qual, nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, é possível preservar os efeitos de leis declaradas inconstitucionais por razões de segurança jurídica e de interesse social.

113. O que se extrai desses exemplos é uma tendência no sentido de preservar os efeitos jurídicos do ato administrativo praticado, ainda que apresente algum vício. É possível – e muitas vezes desejável – convalidar atos viciados ou preservar, pelo menos em parte, os efeitos de atos nulos.

114. Para BINENBOJM, no caso em análise seria irrazoável pressupor que os efeitos interruptivos da prescrição devam ser invalidados em razão da eventual nulidade da intimação por edital e de seus atos subsequentes.

115. Tendo havido ato inequívoco, por parte da Administração Pública, de impulsionamento do procedimento, não há razão para que tal efeito específico seja desconstituído. **Trata-se de interpretação incoerente com a própria função das regras de prescrição, que visam justamente coibir a inércia da Administração Pública.**



116. E é justamente por isso que o entendimento acolhido pelo Despacho viola o **princípio da razoabilidade** na sua dimensão de congruência: a equiparação da prática de um ato viciado à inércia da Administração contraria a exigência de harmonização das normas com suas condições externas de aplicação.

117. Não se pode perder de vista que a decisão de anular as intimações por edital, com a invalidação dos atos subsequentes, tem o condão de provocar a prescrição de processos com tramitação regular e diligente do poder público. A eventual anulação de um ato ocorrido efetivamente se trata, assim, de **ficção jurídica** e não de efetiva inércia da administração.

118. Repisa-se que o bem jurídico tutelado, no caso concreto, é o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, por sua vez, representa os “interesses gerais” prejudicados a partir da alteração do entendimento consolidado em OJNs promovida, de forma unilateral, pelo presidente do IBAMA, **enfraquecendo o processo sancionador ambiental em âmbito federal**.

119. Por fim, cabe destacar que, ainda que fosse legítimo o novo entendimento do presidente do IBAMA sobre os atos capazes de interromper a prescrição intercorrente, tal entendimento **não poderia ser aplicado de forma retroativa** para suprimir o efeito interruptivo da prescrição de atos que foram praticados durante a vigência das orientações anteriores.

120. Esse tema tem especial relevância, pois, conforme aduz BINENBOJM, invocando os artigos 23 e 24 da LINDB,

“atos administrativos plenamente constituídos não podem ter sua validade revista com fundamento em mudança na orientação geral adotada sobre o direito vigente. O dispositivo serve de remédio contra a amnésia institucional do Poder Público e deixa claro que **a irretroatividade, para assegurar a segurança jurídica, deve se estender à interpretação geral dos textos normativos no âmbito da Administração Pública**”.

“Como seu corolário, **aplica-se o critério tempus regit actum**, segundo o qual os atos jurídicos se regem pela lei vigente à época em que se aperfeiçoaram. Como sintetiza Adilson Abreu Dallari, “[é] essencial e indispensável que cada cidadão, ao agir ou decidir, sempre saiba antecipadamente quais serão as consequências de sua opção. Para isso servem as normas jurídicas: para permitir essa antevisão, e para assegurar que aquelas determinadas consequências irão perdurar ao longo do tempo”. É a partir dessa lógica que deverá preponderar a intangibilidade das situações jurídicas definitivamente consolidadas.”



121. Diante de tal contexto, quaisquer declarações de prescrição intercorrente em processos sancionadores ambientais, com base no novo entendimento da Presidência do IBAMA, deverão ser reconhecidas como nulas, pela violação direta dos arts. 23 e 24 da LINDB e do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/1999.

122. Sobre esse ponto, é importante frisar que a presente Ação Civil Pública visa desconstituir o Despacho nº 11996516/2022-GABIN, e garantir que nenhum de seus efeitos chegue a ser produzido – ou, caso tenha sido, que seja também anulado.

123. Isso porque, como dito, a Presidência do IBAMA tem repercutido esse novo entendimento, declarando a prescrição intercorrente em inúmeros processos administrativos sancionadores. Dessa forma, com a anulação do Despacho (ou mesmo com a futura revogação, pela própria Presidência da autarquia), será **indispensável que todo e qualquer ato que tenha reconhecido a prescrição intercorrente com base no entendimento nele fixado deva ser igualmente anulado.**

124. Ou seja, é imprescindível que o Poder Judiciário determine, além da anulação do Despacho, que **todos os atos administrativos fundamentados no novo posicionamento ali determinado sejam também anulados,** para que o referido Despacho não tenha o condão de produzir seus deletérios efeitos.

V. OBRIGATORIEDADE DA OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL ENTÃO VIGENTE

125. A par da completa ausência de fundamentos a sustentar o entendimento do Presidente do IBAMA no Despacho ora impugnado, tem-se que tal ato desconsidera em absoluto a obrigatoriedade da observância do Decreto Federal nº 6.514/2008.

126. Referido Decreto foi editado pelo Presidente da República para disciplinar os processos administrativos sancionatórios por condutas lesivas ao meio ambiente. Trata-se de **norma infralegal editada dentro da competência constitucional atribuída ao Chefe do Poder Executivo Federal**²⁹, **que estava – e ainda está – plenamente vigente,** seja na atual redação dada ao seu art. 122, seja nas redações anteriores.

127. Com efeito, a redação dada ao art. 122 do Decreto Federal nº 6.514/2008 foi inserida por meio do Decreto Federal nº 6.686/2008, vigente de 2008 a 2019, e que possui, evidentemente, **presunção de legalidade, nunca foi declarada ilegal ou inconstitucional,** com efeitos *erga omnes*, pelos Tribunais Superiores do país.

²⁹ Artigo 84, IV, da Constituição Federal.



128. Ou seja, trata-se de norma com plena vigência e observância obrigatória em todo o território nacional. Nesse contexto, **não poderia um ato monocrático do presidente de uma autarquia federal afastar sua incidência.**

129. Ora, não se coaduna com o Estado Democrático de Direito a decisão administrativa que, no âmbito de uma autarquia federal, deixa de aplicar uma norma que se encontrava em vigência, simplesmente por dela discordar. Essa conduta, de plano, configura ofensa aos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

130. Como muito bem destacado pelo Professor CARLOS ARI SUNDFELD em seu parecer a respeito do Despacho nº 11996516/2022 (DOC.), **“não é normal o dirigente de uma autarquia chamar a si a declaração de invalidade de um decreto editado pelo chefe do Poder Executivo”**³⁰

131. Ora, imagine se todo agente público com poderes para exarar atos administrativos com efeitos vinculativos para todo um órgão ou esfera da administração decidir pela inaplicabilidade de uma legislação com a qual discorde. E, como se não bastasse, pretender atingir atos ocorridos há anos, fundamentados na norma então vigente, em ofensa direta às mais basilares regras do arcabouço jurídico-normativo brasileiro.

132. Na prática, o Presidente do IBAMA tomou uma decisão que **implica a negativa de vigência de um Decreto Federal, com efeitos retroativos**, “criando” uma norma jurídica que não se enquadra no Estado Democrático de Direito, pois tal possibilidade, por óbvio, não foi prevista constitucionalmente, seja do ponto de vista da competência, seja do ponto de vista do instrumento por meio do qual foi produzida.

133. Na verdade, o Despacho ora impugnado acaba possuindo maior impacto do que toda a estrutura judicial do Brasil, ao exercer, por vias tortas, uma tentativa de controle de constitucionalidade de um Decreto Federal vigente, em interpretação equivocada oriunda diretamente do gabinete do Presidente do IBAMA.

134. Portanto, há ilegalidade do Despacho nº 11996516/2022 também porque o Presidente do IBAMA não detém competência para afastar, discricionária e voluntariamente, a aplicabilidade de um Decreto Federal então em plena vigência, editado pelo Presidente da República em concretização de sua competência constitucionalmente conferida.

³⁰ Pg. 43.



VI. OFENSA AO ART. 24, LINDB | OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

135. A mudança de entendimento trazida pelo Despacho impacta, também, o **princípio da segurança jurídica** do processo administrativo sancionador ambiental.

136. Sobre isso, lembre-se que o art. 6º da LINDB³¹ determina, em conformidade com o art. 5º, XXXVI, CF³², que a nova lei deve respeitar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Ora, se uma lei nova necessariamente deve respeitar os atos que foram consumados segundo a lei vigente à época, com muito mais razão se deve entender que um ato administrativo igualmente deve respeitá-los. É preciso se respeitar o **critério *tempus regit actum***, aparentemente desconhecido pelo Presidente do IBAMA.

137. Ora, **jamais poderia um ato exarado pelo Presidente do IBAMA atingir, retroativamente, atos que já foram praticados em conformidade com a norma então vigente.**

138. Uma das finalidades do princípio da segurança jurídica é justamente resguardar a estabilidade das relações jurídicas e a paz social, evitando que a tomada de decisões estatais repentinas surpreenda os indivíduos e a sociedade, deixando-os à mercê de “canetadas” e entendimentos particulares de determinados detentores do poder.

139. O princípio da segurança jurídica também ganhou ressonância na LINDB. Com o objetivo de respeitar as situações já consolidadas, destaca-se a **vedação** prevista no art. 24 da LINDB, e no § 1º do art. 5º do seu regulamento (Decreto nº 9.830/2019) para a revisão quanto à validade por mudança de orientação geral, qual seja:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção 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.**

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Decreto nº 9.830/19:

³¹ “Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. § 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”.

³² “Art. 5º (...) XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.



Art. 5º A decisão que determinar a **revisão** quanto à **validade de atos**, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos cuja produção de efeitos esteja em curso ou que tenha sido concluída **levará em consideração as orientações gerais da época**.

§ 1º. **É vedado declarar inválida situação plenamente constituída devido à mudança posterior de orientação geral.** (grifos nossos)

140. Veja-se que a situação ocorrida aqui se insere perfeitamente na vedação legal: trata-se de uma mudança de orientação geral que declarou inválidas situações pretéritas plenamente constituídas conforme as orientações (e normas) da época.

141. Contudo, o art. 24 da LINDB e seu regulamento não deixam dúvidas a respeito da proibição dessa conduta, justamente em consonância com o princípio da segurança jurídica, da proteção da confiança e do respeito aos atos jurídicos perfeitos.

142. Sobre o tema, colaciona-se o seguinte entendimento do Professor Carlos Ari SUNDFELD³³:

“a mudança de interpretação tem de ser entendida como a edição de norma nova, que **vale para o futuro, mas não retroage – do mesmo modo que não retroagem as leis novas** (pois elas não atingem os casos passados). (...)

Isso também porque a **retroação de orientação nova seria contraditória com a presunção de validade de que gozam os atos administrativos**, incluídos aqueles que, no passado, firmaram orientações, depois alteradas, quanto à aplicação da lei”.

143. Cite-se também, no mesmo sentido, o art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei de Processo Administrativo Federal, tantas vezes citada no Despacho pelo Presidente do IBAMA:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**.

³³ Sundfeld, Carlos Ari. Art. 24 da LINDB e a segurança jurídica no Direito Tributário. Revista de Direito Tributário Contemporâneo. vol. 29. ano 6. p. 35-50. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2021.



144. Sobre o assunto, transcreve-se trecho relevante do entendimento de HELY LOPES MEIRELLES, com atualização de JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO³⁴, absolutamente aplicável ao presente caso:

“O princípio da **segurança jurídica é considerado como uma das vigas mestras da ordem jurídica**, sendo, segundo J. J. Gomes Canotilho, um dos subprincípios básicos do próprio conceito do Estado de Direito. (...) A Lei 9.784, acima referida, determina a obediência ao princípio da segurança jurídica (art. 2º). Como uma das consequências dessa determinação, ao tratar da interpretação da norma administrativa, **essa lei veda textualmente a "aplicação retroativa de nova interpretação"** (inc. XIII, parte final, do parágrafo único do art. 22). Aliás, **a aplicação retroativa da nova interpretação seria contrária até mesmo ao princípio da moralidade administrativa”**.

145. Ainda, cabe mencionar o parágrafo único do art. 21 e o art. 23, os quais, também visando a resguardar a segurança jurídica das relações, prescrevem que os efeitos práticos de determinada decisão devem ser sempre considerados, com a possibilidade de que seja criado um regime de transição para assegurar a estabilidade:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a **invalidação de ato**, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas**.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de **modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais**, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

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.

146. No caso em tela, diante da magnitude da alteração promovida pelo presidente do IBAMA, que modificou entendimento consolidado no âmbito do órgão ambiental fiscalizador,

³⁴ Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016.P. 106.



com o potencial de impactar 45 mil processos³⁵, **deveria ter havido, no mínimo, uma análise das consequências jurídicas e administrativas do ato**, o que não ocorreu.

147. **Quando menos, seria indispensável a previsão de um regime de transição**, de forma que o novo dever seja cumprido de modo proporcional e equânime, sem comprometer os interesses gerais, que, no presente caso, dizem respeito aos interesses da sociedade de proteção ambiental e a certeza de que o crime ambiental e a infração administrativa serão efetivamente punidos.

VII. OFENSA AOS ARTIGOS 20 E 21, LINDB | OFENSA AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

148. Como é sabido, o princípio da motivação do ato administrativo exige que os atos emanados da administração pública sejam devidamente motivados, com o intuito de proteger os administrados do arbítrio estatal, estando previsto expressamente nos artigos 50 e 2º, *caput*, Lei nº 9.784/1999.

149. Verifica-se, no presente caso, que o presidente do IBAMA apresenta longas justificativas em seu Despacho. No entanto, para além da insubsistência desses argumentos, verifica-se grave ofensa ao princípio da motivação, pela completa ausência de demonstração da necessidade e da adequação da decisão, tampouco das consequências que dela advirão.

150. Relembre-se que a motivação dos atos administrativos também é orientada pelo parágrafo único do artigo 20 da LINDB, segundo o qual: “**a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato**, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**”.

151. Ora, da análise do longo Despacho, não se encontram informações sobre terem sido avaliadas, ainda que minimamente, a necessidade e a adequação da invalidação dos atos administrativos, notadamente em se tratando de revisão de entendimento consolidado a respeito de norma antiga que inclusive já havia sido alterada.

152. Tampouco foram analisadas as possíveis alternativas para sanar eventuais irregularidades eventualmente constatadas.

153. Sobre o tema, mencione-se como possíveis questionamentos aqueles trazidos pelo Decreto nº 9.191/2017, em seu Anexo, tais como “qual é o objetivo pretendido?”, “quais foram as razões que determinaram a iniciativa?”, “O que poderá acontecer se nada for feito?”, “Quais

³⁵Ver <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/10/nova-manobra-no-ibama-pode-levar-a-prescricao-de-45-mil-multas-no-valor-de-r-188-bi.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo>. Acessado em 11/12/2022.



são as alternativas disponíveis?”. Claramente, nenhuma dessas reflexões foi trazida pela presidência do IBAMA.

154. Ainda, sequer há menção a qualquer estudo ou mesmo estimativa mínima dos impactos dessas anulações no orçamento público, ou mesmo nas políticas de proteção ambiental e responsabilização de infratores. Na realidade, o IBAMA afirma, através da Nota Informativa nº 12839913/2022-CNPSA/SIAM, Número do Processo: 02001.011119/2022-47, não possuir dados consolidados sobre o impacto do despacho (DOC 13), o que reforça a ilegalidade do ato do presidente do IBAMA.

155. No caso, o presidente do IBAMA fundamenta seu Despacho com base no princípio da juridicidade, invocando, na sua linha de argumentação, o direito ao devido processo legal dos administrados e os princípios da economicidade, da eficiência e da segurança jurídica. Ocorre que o princípio da juridicidade é uma restrição ainda maior ao princípio da legalidade e não o contrário³⁶. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, trazendo o entendimento do doutrinador austríaco Adolfo Merkl, apresenta o conceito do mencionado “princípio da juridicidade da administração” nos seguintes termos:

“toda ação administrativa concreta, se quer ter-se a certeza de que realmente se trata de uma ação administrativa, deverá ser examinada sob o ponto de vista de sua relação com o ordenamento jurídico. Só na medida em que possa ser referida a um preceito jurídico ou, partindo do preceito jurídico, possa derivar dele, manifesta-se essa ação como função jurídica, como aplicação do direito e, devido à circunstância de que esse preceito jurídico tem que ser aplicado por um órgão administrativo, mostra-se como ação administrativa. **Se uma ação que se pretende apresentar como ação administrativa não pode ser legitimada por um preceito jurídico que prevê semelhante ação, não poderá ser compreendida como ação do Estado**”³⁷ (grifos nossos)

156. Como visto, muito ao contrário de adequada e necessária, a medida do presidente do IBAMA aumentou a impunidade ambiental em todos os Estados do país, reduziu a proteção

³⁶O então procurador do Estado do Rio de Janeiro e atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, abrilhantou a defesa da constitucionalidade da Resolução nº 7, do Conselho Nacional de Justiça com o conceito de juridicidade em sua petição inicial, assim trazendo que o “Poder Público está vinculado não apenas à legalidade formal, mas à juridicidade, **conceito mais abrangente que inclui a Constituição**” Ver LUÍS ROBERTO BARROSO Petição inicial da ADC nº 12 – constitucionalidade da Resolução nº 7, do Conselho Nacional de Justiça. In: Revista de Direito do Estado nº 1, jan/mar, Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 362.

³⁷MERKL, Adolfo. Teoria general del derecho administrativo. México: Editora Nacional, 1980, pág. 223 apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípio da legalidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbeta/86/edicao-1/principio-da-legalidade> > Acessado em 13/11/22.



ao meio ambiente, deixou de arrecadar bilhões de reais em multas aplicadas, sobrecarregou a estrutura administrativa já combatida do IBAMA na revisão de atos já realizados, aumentou as emissões de gases de efeito estufa do Brasil, entre inúmeras outras consequências deletérias, que serão abordadas adiante.

VIII. OFENSA AO ART. 225, CF | DEVER DE TUTELA AMBIENTAL ATRIBUÍDO AO ESTADO

157. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, consagra o dever jurídico de proteção ambiental, cujo traço marcante é o seu caráter vinculante para todos os entes estatais:

“Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

158. O § 1º deste artigo³⁸ contém um rol exemplificativo dos deveres de proteção ecológica que recaem sobre o Poder Público, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à integridade do sistema climático.

159. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2022, p. 330) defendem que a proteção do meio ambiente deve ser compreendida, por um lado, como um novo valor constitucional e, por outro, como uma tarefa imposta ao Estado (Estado-Legislator, Estado-Administrador e Estado-Juiz), que deverá atuar para concretizar, tutelar e promover os direitos fundamentais.

³⁸**Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.
- VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que trata a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022)



Assim, a efetivação desses direitos “passa a se dar mediante a atuação do Estado e, portanto, não mais se impondo apenas como uma medida defensiva em face da atuação estatal”³⁹⁹.

160. Em consonância com os deveres de tutela ecológica atribuídos ao Estado, apregoa o art. 23, incisos VII e VII, que incumbe a todos os entes federativos a tarefa de proteger o meio ambiente e combater a poluição em quaisquer de suas formas, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora.

161. É certo, pois, que a tutela ecológica não pode ser vista como uma mera faculdade do Estado, devendo ser compreendida como um poder-dever. A esse respeito, assinalou o Exmo. Min. Luís Roberto Barroso no julgamento da ADPF 708, que trata da paralisação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima pelo Governo Federal:

“Nessa linha, o art. 225, caput e parágrafos, da Constituição estabelece, de forma expressa, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o poder-dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo, para presentes e futuras gerações. Portanto, a **tutela ambiental não se insere em juízo político, de conveniência e oportunidade, do Chefe do Executivo. Trata-se de obrigação a cujo cumprimento está vinculado**”.

(STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, Sessão Virtual de 24.6.2022 a 1.7.2022.)

162. Destaca-se também o voto-vogal do Ministro Edson Fachin, pela clareza e contundência a respeito do tema:

“Ao reconhecer o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental das presentes e futuras gerações, **o legislador constituinte conclamou os Poderes Públicos e a coletividade a cumprirem o dever de defendê-lo e preservá-lo.** Esse dever de defesa e de proteção logicamente também se estende à necessária proteção em face das ações humanas que degradam o planeta.

Não existe possibilidade de interpretação do art. 225, CRFB, que autorize os Poderes Públicos - Legislativo, Executivo, Judiciário - a ignorarem este dever. Não se trata de argumentar que as escolhas políticas podem ser feitas nestas políticas públicas pelo Legislativo ou pelo Executivo e que seriam escolhas de discricionariedade técnica. **Não há falar em separação de poderes quando políticas públicas são usadas para esvaziar a proteção ambiental, quando o legislador constituinte determinou aos Poderes Públicos, à coletividade - aos terrestres - a proteção ambiental.**”

³⁹⁹Curso de direito ambiental / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2022.



163. O presente caso vai além da não atuação ou da atuação deficitária estatal em matéria ambiental e climática. Há um **enfraquecimento deliberado da efetividade de um dos principais normativos voltados a dar cumprimento ao dever de tutela ecológica atribuído ao Estado**: o Decreto nº 6.514/2008, cujo objetivo consiste em responsabilizar os infratores ambientais, em sintonia com o comando normativo emanado do art. 225, § 3º, da CF/88⁴⁰.

164. Em outras palavras, o Despacho não revela apenas uma atuação insuficiente do Estado na defesa do meio ambiente (o que já seria grave e inconstitucional), mas sim uma medida que deliberadamente implica prejuízo a essa defesa, na exata contramão de seus deveres constitucionais.

165. O Despacho do presidente do Ibama implica risco de prescrição de milhares de processos sancionadores ambientais, o que, na prática, traduz-se como uma espécie de salvo-conduto e incentivo para a prática de crimes ambientais, reduzindo drasticamente a capacidade punitiva, pedagógica e dissuasória do órgão ambiental brasileiro.

166. Destaque-se que um dos efeitos do enfraquecimento da capacidade coercitiva dos órgãos ambientais é o aumento do desmatamento ilegal no Brasil, com inegáveis prejuízos ao clima global e à biodiversidade.

167. Cabe mencionar que as tentativas de diminuição do dever estatal de tutela ecológica já tiveram a sua constitucionalidade contestada em outras ocasiões. No julgamento da ADPF 747, por meio da qual se impugna a revogação, pelo Conama, de normas fixadoras de parâmetros necessários ao cumprimento da legislação ambiental, a Exma. Min. Rosa Weber sustentou o seguinte em seu voto:

“na seara do Direito Ambiental, o respeito ao *Rule of Law* assume uma dimensão substantiva que se impõe como **limite objetivo às medidas de natureza legislativa, administrativa ou judicial que se relevem contrárias aos interesses da proteção ambiental**, dada a particular suscetibilidade dos bens jurídicos por ele tutelados aos efeitos potencialmente deletérios de flutuações normativas”.

(STF, ADPF 747, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, Sessão Virtual de 03.12.2021 a 13.12.2021.)

168. De modo semelhante, no julgamento da ADPF 760, que versa sobre a retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia e o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil, a Exma. Min. Cármen Lúcia discorreu sobre o

⁴⁰§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.



enfraquecimento dos atos destinados à proteção ambiental e climática, denominando esse fenômeno de “cupinização” normativa. Em suas palavras:

“Na espécie vertente, somados ao exposto, os atos normativos exemplificativos da alegada desregulamentação estatal em matéria ambiental são considerados apenas como **reforço de sinais do retrocesso ambiental** comprovado pelos altos índices de desmatamento na Amazônia. Importante é realçar que as assertivas dos arguentes, na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental estampam procedimento comum e antes mencionado sobre a **poda normativa que se faz sem ruído, uma quase “cupinização” normativa cujos efeitos se notam apenas com o olhar geral sobre o quadro**, especialmente com os resultados demonstrados quando o entrave burocrático-normativo já impediu o cumprimento da finalidade de preservação das florestas e dos mananciais, das reservas, da proteção das matas, da garantia dos direitos de todos à existência digna e saudável”.

169. Não há dúvidas de que o ato do presidente do IBAMA, ora contestado, está inserido nesse lamentável contexto de “cupinização” do sistema de proteção ambiental no Brasil, indo na contramão do dever estatal de tutela ecológica e favorecendo a impunidade dos ilícitos ambientais.

IX. DESVIO DE FINALIDADE

170. O contexto acima mencionado nos leva a outra relevante constatação: o Despacho ora impugnado também está viciado por claro desvio de finalidade.

171. Sobre o tema, mencione-se o artigo 2º da Lei Federal nº 4.717/1965 (“Lei da Ação Popular”), segundo o qual são nulos os atos lesivos nos casos de “a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência de motivos; e) desvio de finalidade.” Essa última hipótese ocorre quando “o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” (art. 2º, parágrafo único, e).

172. A professora MARIA SYLVIA DI PIETRO entende que “ocorre o desvio de poder quando o agente pratica o ato **com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na lei**”⁴¹.

173. Nessa linha, segundo o professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

“De dois modos pode manifestar-se o desvio de poder:

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanello. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 32ª ed., 2019, p. 531.



- a) quando o agente **busca uma finalidade alheia ao interesse público**. Isto sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo;
- b) quando o agente busca uma finalidade - ainda que de interesse público - alheia à "categoria" do ato que utilizou. Deveras, consoante advertiu o preclaro Seabra Fagundes: 'Nada importa que a diferente finalidade com que tenha agido seja moralmente lícita. Mesmo moralizada e justa, o ato será inválido por divergir da orientação legal'.⁴²

174. É verdade que o interesse público é um conceito fluido, ponto de divergência doutrinária e jurisprudencial⁴³. No caso em análise, contudo, não é necessário adentrar em tais divergências. O interesse público pode ser extraído a partir da observância do direcionamento do ordenamento jurídico à questão "que é interesse público?", respondendo-se de maneira singela: "aquilo que a lei quis"⁴⁴, conforme explica a professora LÚCIA VALLE FIGUEIREDO.

175. Em outras palavras, "será sempre de interesse público, a solução que haja sido adotada pela Constituição Federal ou pelas leis editadas em consonância com as diretrizes da Lei Maior"⁴⁵.

176. No presente caso, não há dúvidas de que as normas infralegais, legais e constitucionais direcionam para a proteção do meio ambiente, absolutamente desconsiderada pelo Despacho do Presidente do IBAMA.

177. Aliás, a própria Lei que instituiu o IBAMA (Lei nº 7735/1989) também aponta nesse sentido, como não poderia deixar de ser, uma vez que a criação da autarquia visou justamente à melhor gestão da proteção ambiental, com a execução da política nacional de meio ambiente e o exercício do poder de polícia ambiental.

178. **Definitivamente, o interesse público não envolve praticamente advogar pelos interesses de autuados por infrações ambientais, anulando indistintamente atos consolidados no passado, a resultar em milhares de possíveis prescrições de penalidades.**

⁴² BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 451.

⁴³ Existem autores que criticam a expressão interesse público, esvaziando seu conteúdo. Exemplo disso é o CARLOS ARI SUNDFELD. Não é o pensamento que predomina na jurisprudência, contudo. Para ilustrar a referida expressão, basta breve pesquisa jurisprudencial: ao indicar "interesse público" no site do Supremo Tribunal Federal deparamos-nos com mais 4.073 acórdãos e 54.610 decisões monocráticas. Tais números demonstram que, efetivamente, o conceito é utilizado como razão de decidir pelo Supremo Tribunal Federal e, via de consequência, por outros tribunais.

⁴⁴ A expressão é de Lúcia Valle Figueiredo para quem: "Interesse público, evidentemente, tem acepções diversas e pode aparentemente apresentar-se como um conceito fluido. (...) À questão "que é interesse público" poder-se-á responder de maneira singela: "aquilo que a lei quis" FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros. 9ª ed. 2008. p. 35.

⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. 1ª ed. 2010. p. 191.



179. Como já dito, há todo um contexto de enfraquecimento das instituições e dos institutos de defesa ambiental, não sendo possível avaliar o conteúdo e as consequências do Despacho do Presidente do IBAMA sem o considerar.

180. Está bastante claro, como foi possível constatar pelo levantamento feito pelas agências de notícias, que os grandes beneficiários dessa nova interpretação trazida pelo Despacho do Presidente do IBAMA são desmatadores e madeireiros que atuam ilegalmente no país. Mas ainda que não se discuta o real motivo para que tenha havido essa alteração de posicionamento, o fato incontestado é que **suas consequências vão na direção oposta ao interesse público e a todo o sistema jurídico de proteção ambiental**, caracterizando-se, assim, o desvio de finalidade.

X. OS GRAVES IMPACTOS DO DESPACHO ORA IMPUGNADO

X.1. PREJUÍZO À EFETIVIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL

181. O Despacho nº 11996516/2022 atinge diretamente o Princípio da Efetividade do Processo Administrativo Sancionador Ambiental, na medida em que a anulação dos atos em processos que apuram graves infrações ao meio ambiente embute **o risco de potenciais infratores acabarem injustamente beneficiados pela prescrição**.

182. Ressalte-se que a fiscalização ambiental é um processo sistêmico, havendo variáveis que precisam ser coordenadas para que a vantagem econômica do ilícito não se sobressaia.

183. Em sua tese de doutorado “Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia”⁴⁶, JAIR SCHMITT buscou analisar a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia, com o propósito de avaliar se a coerção administrativa pode influenciar o comportamento e desmotivar o desmatamento ilegal.

184. O estudo analisou 11.823 autuações ambientais relacionadas às infrações contra a flora, efetuadas pelo órgão ambiental federal (Ibama), no período de 01.08.2008 a 31.07.2013, tendo o autor concluído que o julgamento dos processos administrativos de infração ambiental é extremamente lento, demorando em média 2,9 anos para ser julgada em primeira instância.

⁴⁶ SCHMITT, Jair. Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia. Tese de doutorado. Brasília, 2015. Disponível em <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/19914#:~:text=SCHMITT%2C%20Jair.,do%20desmatamento%20ilegal%20na%20Amaz%C3%B4nia.>>> Acessado em 13/11/22.



Aponta, ainda, que apenas 26,3% dos processos analisados foram julgados, o que reforça o risco de prescrição, criando-se a percepção no infrator de que nada vai lhe acontecer⁴⁷.

185. Em análise específica sobre o coeficiente de prescrição⁴⁸, JAIR SCHMITT demonstra que a **expectativa de prescrição potencializa a vantagem econômica da infração ambiental e, conseqüentemente, o seu cometimento.**

186. Conforme avaliado por JAIR SCHMITT (2015)⁴⁹, para que fiscalização seja efetiva e atenda a uma de suas finalidades principais, isto é, dissuadir a prática de novas infrações, é essencial que haja um aprimoramento na capacidade de aplicação e execução das sanções (ex. garantir que os valores aplicados a título de multa sejam efetivamente recolhidos aos cofres públicos).

187. JAIR SCHMITT também avaliou que a fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia — verificada em todo o processo administrativo sancionador, como a reduzida quantidade de autuações, o elevado tempo de julgamento dos processos e as falhas relativas à cobrança das multas — é baixa, pois **não oferece risco punitivo suficiente a ponto de desincentivar o desmatamento ilegal.** Segundo o autor, o desmatamento ilegal, dada a fragilidade do sistema sancionatório brasileiro, compensa.

188. O Despacho do presidente do IBAMA agrava esse problema, ao permitir que mais de 45 mil processos sancionatórios, iniciados entre 2008 e 2019, possam ser anulados. Um exemplo desse prejuízo, já concretizado, foi a anulação do auto de infração lavrado contra a sócia de uma imobiliária em Paragominas/PA, multada em aproximadamente R\$ 8 milhões por destruir 1.708,201 hectares de vegetação nativa na Amazônia Legal⁵⁰.

189. O mercado de madeira ilegal foi um dos mais de beneficiados com a “canetada” do presidente do IBAMA⁵¹. Não sem surpresa, é importante lembrar que o envolvimento com o setor ilegal de madeira foi responsável pelo afastamento do Presidente do IBAMA na operação Akunduba da Polícia Federal, como divulgaram a Agência Pública⁵² e a Folha⁵³ (DOC 09).

190. Além do risco latente de prescrição em milhares de processos administrativos, como já evidenciado detalhadamente no tópico anterior, o Despacho ora impugnado também

⁴⁷ SCHMITT, Jair. *Op. Cit.* Pág. 168.

⁴⁸ SCHMITT, Jair. *Op. Cit.* Pág. 121.

⁴⁹ https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19914/1/2015_JairSchmitt.pdf

⁵⁰Ver: <https://apublica.org/2022/06/despacho-de-presidente-do-ibama-pode-custar-ao-menos-r-36-bilhoes-a-uniao/>

⁵¹ Sobre o assunto ver <<https://apublica.org/2022/07/madeireiros-foram-principais-beneficiados-por-canetada-de-bim-no-ibama/>> Acessado em 13/11/22.

⁵²Sobre o assunto ver <<https://apublica.org/2022/07/madeireiros-foram-principais-beneficiados-por-canetada-de-bim-no-ibama/>> Acessado em 13/11/22

⁵³Sobre o assunto ver < <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/04/pgr-pede-investigacao-sobre-supostos-crime-e-improbabilidade-de-presidente-do-ibama-ao-flexibilizar-fiscalizacao-de-madeira.shtml>> Acessado em 09/12/22



faz com que muito do trabalho do IBAMA e de seus servidores (juntamente com os recursos públicos mobilizados para viabilizar investigações e apurações) seja injustamente desperdiçado.

191. Portanto, infelizmente, se as disposições do Despacho nº 11996516/2022 se mantiverem, corre-se o **grave risco de ocorrerem prescrições em milhares de processos, com gigantesca perda de trabalho e de recursos públicos, além de incalculável perda ambiental.**

X.2. DO IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

192. Como dito, o Despacho ora impugnado dará ensejo a milhares de prescrições com gigantesca **perda de trabalho** dos servidores do IBAMA, bem como enorme **perda de créditos e compensações ambientais**, gerando **vultoso impacto orçamentário** público.

193. Estima-se a potencialidade de se atingir 42 mil⁵⁴ processos cujas autuações a infratores somam aproximadamente R\$ 18,8 bilhões⁵⁵.

194. Na tentativa de objetivar um pouco mais o tamanho do impacto orçamentário, o retrabalho gerado ao se refazer as intimações agora anuladas por terem ocorrido via edital, e o quantitativo de prescrição gerado, em 11/07/2022, por meio da plataforma Fala.BR no NUP nº 02303.007162/2022-11 (DOC 11), solicitou-se ao IBAMA: “a) o número de notificações refeitas após ser considerada a nulidade do edital de alegações finais. b) o número de notificações que, após determinada a nulidade do edital, não foram refeitas em razão da prescrição da infração. Solicitando os dados entre 01/01/2022 e 11/07/2022”. Entretanto, o próprio IBAMA, como afirmou na **Nota Informativa nº 12839913/2022-CNPSA/SIAM**, não possui mensuração do impacto do despacho.

195. Considerando que a própria autarquia não possui essa mensuração, a Agência Pública levantou uma relação de 164 (cento e sessenta e quatro) processos administrativos já com a prescrição declarada pelo presidente do IBAMA (DOC 12), totalizando o montante de aproximadamente R\$ 189 milhões de reais, apenas no período inicial de 90 (noventa) dias da publicação do despacho.

⁵⁴ Na **Nota Informativa nº 12839913/2022-CNPSA/SIAM**, Número do Processo: 02001.011119/2022-47, o IBAMA informou que não possui dados consolidados do impacto do despacho do presidente do IBAMA, entretanto estima que 60% dos cerca de 70 mil processos lavrados entre 2008 a 2019 possam ter tido a notificação para alegações finais feita exclusivamente por edital.

⁵⁵ Ver <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/10/nova-manobra-no-ibama-pode-levar-a-prescricao-de-45-mil-multas-no-valor-de-r-188-bi.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo> Acessado em 11/11/2022. (DOC 09)



196. Portanto, ante os vultosos valores em jogo, além do imenso potencial de impacto ambiental, está clara a necessidade da procedência da presente ação, a fim de se evitar os drásticos e nefastos efeitos do ilegal Despacho exarado pelo Presidente do IBAMA.

X.3. OFENSA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL

197. O princípio da vedação ao retrocesso, como garantidor das conquistas ambientais, visa assegurar a proteção ao meio ambiente, bem como de seu desdobramento no dever de progressividade da proteção, seja pelos órgãos estatais ou pelos particulares, voltando-se a “não retroceder” quando o assunto é preservação do meio ambiente.

198. Como apontam os juristas INGO WOLFGANG SARLET e TIAGO FENSTERSEIFER:

“A proibição de retrocesso socioambiental, da mesma forma como ocorre com a proibição de retrocesso social, está, por sua vez, relacionada ao princípio da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos (princípio da proteção da confiança e as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada), bem como guarda conexão com os limites materiais à reforma constitucional, considerando que tais institutos também objetivam a tutela de direitos e bens de matriz constitucional em face de atos e/ou medidas de caráter retroativo ou que venham, de algum modo, afetar situações e posições jurídicas. A estabilidade institucional (incluindo a estabilidade jurídica) é fundamental para o exercício dos direitos fundamentais do cidadão, na medida em que a dignidade humana não restará suficientemente respeitada e protegida onde as pessoas estejam expostas a tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) e numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídicas”⁵⁶.

199. Como já destacado na presente Ação Civil Pública, o Despacho nº 11996516/2022 (DOC 06), sem qualquer análise de adequação ao caso concreto, põe fim a processos que apuram graves infrações ao meio ambiente, embutindo o risco de potenciais infratores acabarem injustamente beneficiados pela prescrição.

200. Sua manutenção, portanto, implica grave retrocesso ambiental, em mais um fundamento para sua anulação.

⁵⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012, p. 141-142.



201. Relembre-se que o processo administrativo sancionador é uma das ferramentas da proteção ambiental, uma vez que busca garantir que o dano ambiental seja mitigado e evitado ao cessar a conduta danosa. Sendo assim, a anulação em massa das intimações por edital para a apresentação das razões finais que foi gerada pelo Decreto do presidente do IBAMA, vulnerabiliza um dos principais instrumentos de proteção do meio ambiente.

X.4. DO IMPACTO EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

202. As mudanças climáticas antrópicas revelam-se como um dos grandes desafios a serem enfrentados pela sociedade contemporânea. Já há sinais de prejuízos originados da elevação do mar, de ondas intensas de calor, vastos incêndios florestais, ciclones, inundações de grandes proporções, mudanças nos padrões climáticos, propagação de doenças vinculadas ao meio ambiente de baixa qualidade, entre outras mazelas.

203. Não se trata, portanto, de uma mera hipótese, nem mesmo de um futuro distante. Trata-se de uma realidade. A emergência climática exige, para hoje, que haja ação⁵⁷.

204. Sobre esse relevante tema, cumpre transcrever o voto-vogal do Ministro Edson Fachin do Supremo Tribunal Federal, no paradigmático julgamento da ADPF 708, em que destaca a importância e a urgência da questão climática:

“O recentíssimo relatório (*Sixth Assesment Report* - AR6, na sigla em inglês) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da Organização das Nações Unidas, publicado em 04 de abril de 2022, está repleto de dados que não nos permitem fechar os olhos. O extenso documento de quase 3 mil páginas, assinado por 278 especialistas do mundo todo, enfoca a questão da mitigação: o que pode ser feito para reduzir as emissões de carbono e diminuir o ritmo de aquecimento do planeta. (...)

Não se trata de opinião ou ideologia, mas de evidências científicas. A necessidade, portanto, de ações para lidar com os riscos trazidos pelas mudanças climáticas é **urgente**. (...)

Em verdade, para este julgamento basta reconhecer, sem eufemismos ou evasivas, que **estamos diante de uma emergência climática**. Reconhecer a gravidade e a latitude da emergência climática é premissa de todos os terrestres. Este reconhecimento está embasado no melhor conhecimento científico disponível. (...)

A questão climática é a questão de nosso tempo. É a pergunta interrogante que nos lança o destino e as respostas que nós pudermos formular decidirão qual futuro terá a humanidade – ou se haverá algum

⁵⁷NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *No Conselho de Segurança, Guterres afirma que tempo para evitar a crise climática está se esgotando*. 23 set. 2021. Disponível em: "<https://brasil.un.org/pt-br/145739-no-conselho-de-seguranca-guterres-afirma-que-tempo-para-evitar-crise-climatica-esta-se>". Acesso em: 14/11/2022.



futuro. Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão.
A emergência climática é a antessala de todas as outras.

205. De fato, conforme esclarecido no “Sexto Relatório de Avaliação”⁵⁸, desenvolvido pelo Painel Internacional de Mudanças Climáticas - IPCC⁵⁹, os planos e metas atuais para combater as mudanças climáticas não são ambiciosos o suficiente para limitar o aumento de temperatura em 1.5°C em comparação com o período pré-industrial – variação máxima que os cientistas acreditam que pode evitar impactos ainda mais catastróficos. A estimativa mais favorável é para em 2100 o planeta contar com um aquecimento de 2,7°C.

206. Dentre os fatores antropogênicos geradores da mudança climática nociva ao meio ambiente encontram-se os gases de efeito estufa, capazes de gerar grande desestabilização no clima. Infelizmente, **o Brasil vem retrocedendo sucessivamente no combate à emissão desses gases ante ao aumento das suas emissões**⁶⁰.

207. Por este motivo, a geração e a manutenção dos sumidouros dos gases de efeito estufa são de crucial importância. Nesse cenário, as florestas atuam como instrumentos naturais e de baixo custo no combate às mudanças climáticas. Por outro lado, quando incendiadas e/ou desmatadas, as florestas (i) transformam-se em grandes fontes de emissão de tais gases, pois liberam ao meio ambiente o carbono sequestrado; e (ii) deixam de cumprir seu papel natural de grandes captadores do carbono.

208. **No Brasil, a quantidade de emissões de gases de efeito estufa está relacionada, principalmente, com as taxas de desmatamento**⁶¹. Por sua vez, a extração ilegal da madeira, assim como o setor ilegal pecuário e agrícola contribuem sobremaneira para o desmatamento e para o impacto climático do Brasil.

209. A floresta amazônica é vulnerável às mudanças climáticas, e já há dados científicos que demonstram que a área de ocorrência de algumas espécies vegetais tende a diminuir de tamanho diante dos cenários climáticos futuros. Isto é particularmente preocupante do ponto

⁵⁸ Trata-se do Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change Sixth Assessment Report*), conhecido como AR6 e divulgado em 9 de agosto de 2021. O relatório é um dos documentos mais atualizados da série de grandes documentos que o IPCC vem produzindo desde 1990, e reforçou as conclusões dos relatórios anteriores no sentido de que as mudanças climáticas são reais e causadas pelas atividades humanas. 517 cientistas trabalharam no documento, analisando mais de 14 mil estudos científicos, e o texto foi aprovado por representantes de 195 governos. O primeiro volume do Sexto Relatório consistiu no resumo executivo do volume *The Physical Science Basis of Climate Change* (As Bases da Ciência Física da Mudança Climática) Disponível em "<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>" - Acesso em 14/11/2022.

⁵⁹O IPCC é uma organização científico-política criada no âmbito das Nações Unidas (ONU) pela iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM).

⁶⁰UNEP. *Relatório sobre a Lacuna de Emissões 2021*. 26 out. 2021. Disponível em: "<https://www.unep.org/pt-br/resources/emissions-gap-report-2021>". Acesso em: 14/11/2022.

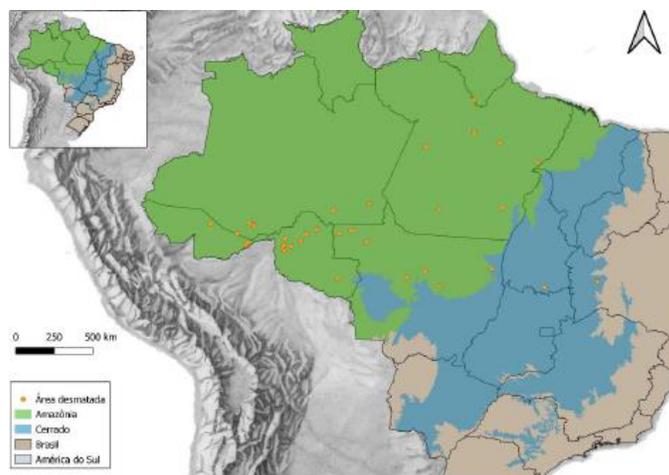
⁶¹ Segundo Carlos Afonso Nobre, na região composta pela América Latina e Caribe (ALC), o Brasil comporta a maior porcentagem de áreas florestais protegidas ao mesmo tempo em que apresenta as maiores taxas de desmatamento.



de vista social, uma vez que são espécies vegetais utilizadas por inúmeras famílias que dependem de recursos naturais oriundos da floresta para geração de renda⁶².

210. Diante da extrema nocividade dos gases de efeito estufa e sua imensa relevância nos fatores antropogênicos geradores da mudança climática, o ora Requerente solicitou ao Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) um parecer⁶³(DOC 14) sobre as estimativas das emissões de carbono (CO2) provenientes de desmatamento ilegal em áreas sob embargo na Amazônia brasileira, **especificamente relativas aos processos sancionadores ambientais já anulados pelo presidente do IBAMA**, com base no entendimento exarado no Despacho de que trata a presente ACP⁶⁴.

211. Nesse parecer, foram estimadas emissões de CO2 oriundas do desmatamento registrado em 34 áreas que se encontram sob embargo e que estão distribuídas nos biomas Amazônia (31 áreas) e Cerrado (três áreas)⁶⁵:



212. O parecer concluiu pela intrínseca relação entre a densidade de carbono total, desmatamento e dano climático provocado, indicando como resultado que o menor estoque total de carbono por área foi de 81,92 toneladas, que também foi a área com menor

⁶²Evangelista-Vale J.C., Weihs M., Jose-Silva L., Arruda R., Sander N. L., Gomides S. C., Machado T.M., Pires-Oliveira J. C., Barros-Rosa L., Oliveira L.C., Matias R.A.M., Oliveira, A.T.M., Bernardo, C.S.S., Pereira, I.S., Carnicer C., Carpedo R.S. & Eisenlohr, P.V. 2021. Climatechangemay affect the future of extractivism in the Brazilian Amazon. *Biological Conservation* 257, 109093. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109093>

⁶³Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Parecer ao Instituto de Direito Coletivo – IDC sobre o Estimativas das emissões de carbono (CO2) provenientes de desmatamento ilegal em áreas sob embargo na Amazônia brasileira. 10/11/2022.

⁶⁴ A lista dos processos anulados pelo presidente do IBAMA foi obtida em matéria divulgada pela Agência Pública, a conferir: <https://apublica.org/2022/07/madeireiros-foram-principais-beneficiados-por-canetada-de-bim-no-ibama/>.

⁶⁵Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Parecer ao Instituto de Direito Coletivo – IDC. Op. Cit. Fl. 2



desmatamento. A mesma área ainda também registrou a menor emissão de CO2 (300,64 toneladas) e o menor valor monetário relativo ao dano climático provocado (USD 1.503,19).

213. Por sua vez, o parecer indicou a área com maior estoque total de carbono (1.551.525,80 toneladas), localizada na Amazônia, sendo também a responsável pela maior emissão de CO2 registrada no relatório (56.940.099,70 toneladas) e, conseqüentemente, pelo maior valor monetário do dano climático decorrente de desmatamento (USD 28.470.498,51).

214. Ora, sem sombra de dúvidas, as **mudanças do uso da terra** são as principais contribuições do Brasil para os sucessivos aumentos nacionais e mundiais ao aumento de emissão de GEE geradores de mudanças climáticas.

215. Nesse sentido, o Despacho ora impugnado, ao anular ilegalmente os atos por suposto vício na intimação, podendo colocar fim a processos que apuram graves infrações ao meio ambiente, não poderia estar mais na contramão do que deve ser feito em termos de enfrentamento às mudanças do clima, na medida em que possui enorme **potencial de liberar infratores ambientais de penalização, enfraquecendo ainda mais o sistema sancionador ambiental brasileiro** e, em última análise, contribuindo com o aumento de emissão de gases de efeito estufa e conseqüentemente com as mudanças climáticas.

216. A respeito do tema, cumpre transcrever o voto-vogal do Ministro Edson Fachin, pela clareza e contundência, na já referida ADPF 708:

“Ao reconhecer o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental das presentes e futuras gerações, **o legislador constituinte conclamou os Poderes Públicos e a coletividade a cumprirem o dever de defendê-lo e preservá-lo.** Esse dever de defesa e de proteção logicamente também se estende à necessária proteção em face das ações humanas que degradam o planeta.

Não existe possibilidade de interpretação do art. 225, CRFB, que autorize os Poderes Públicos - Legislativo, Executivo, Judiciário - a ignorarem este dever. Não se trata de argumentar que as escolhas políticas podem ser feitas nestas políticas públicas pelo Legislativo ou pelo Executivo e que seriam escolhas de discricionariedade técnica. **Não há falar em separação de poderes quando políticas públicas são usadas para esvaziar a proteção ambiental, quando o legislador constituinte determinou aos Poderes Públicos, à coletividade - aos terrestres - a proteção ambiental.**”

217. Em suma, não há dúvidas de que o Despacho ora impugnado implica violação a valores constitucionais de proteção ao meio ambiente, consistindo em conduta ilegal por parte justamente da autoridade máxima de uma autarquia que deveria zelar pela inegociável defesa



ambiental, estabelecendo novo entendimento que enfraquece sobremaneira o sistema sancionador ambiental brasileiro.

XI. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

218. Diante de todo o exposto, necessária a concessão de tutela de urgência para que seja imediatamente suspenso o ilegal Despacho nº 11996516/2022-GABIN, do Presidente do IBAMA, a fim de evitar seus deletérios efeitos.

219. Como expressamente ressaltou o Professor CARLOS ARI SUNDFELD, “o despacho do presidente do IBAMA é ato administrativo inválido, cabendo sua invalidação judicial, e, **para evitar prejuízos em virtude de possíveis prescrições, sua suspensão cautelar imediata**, com a determinação judicial de que, no curso da ação, os processos administrativos ou providências de cobrança que estavam em curso prossigam como se o despacho não tivesse sido proferido”.

220. Para tanto, passa-se a demonstrar a presença dos requisitos constantes no artigo 300 do CPC, quais sejam: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

XI.1. FUMUS BONI IURIS

221. O *fumus boni juris*, no presente caso, decorre da análise dos próprios termos do Despacho ora impugnado, das inúmeras ilegalidades que o maculam, e dos seus deletérios efeitos.

222. Reforça a probabilidade do direito aqui tutelado a existência de dois contundentes pareceres, de juristas renomados e de referência no direito público, atestando a impossibilidade de manutenção do Despacho do Presidente do IBAMA, diante de sua patente nulidade.

223. Aponta-se como principais pontos:

a) a discussão se refere à forma da notificação para apresentação de alegações finais, ao fim da instrução probatória (quando ocorrida), por autuados que já integram o processo sancionador, isto é, que já foram pessoalmente intimados, e não como primeira intimação.

b) não há, na Lei de Processo Administrativo Federal, qualquer previsão que obrigue a que todas as intimações sejam feitas pessoalmente.



- c) considerando o sistema geral da LINDB, do CPC, da Lei de Processo Administrativo Federal, bem como os avanços nos meios de telecomunicação, a intimação pessoal não pode ser considerada a única maneira de notificação.
- d) não há direito subjetivo geral à apresentação de alegações finais, não havendo que se falar em nulidade de todos os atos de intimação para alegações finais via internet.
- e) tendo havido ato inequívoco, por parte da Administração Pública, de impulsionamento do procedimento, não há razão para que o efeito de suspensão da prescrição seja desconstituído. A prescrição visa punir a inércia, de modo que reconhecê-la sem ter havido qualquer inércia seria um verdadeiro contrassenso.
- f) o novo entendimento do IBAMA não poderia ser aplicado de forma retroativa, devendo se adotar o critério *tempus regit actum*, e o princípio da segurança jurídica, sob pena de violação direta dos arts. 23 e 24 da LINDB e do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/1999.
- g) a obrigatoriedade da observância do Decreto Federal nº 6.514/2008, editado pelo Presidente da República dentro da competência constitucional que lhe é atribuída, não poderia ser afastada por um ato monocrático do presidente de uma autarquia federal.
- h) deveria ter havido uma análise das consequências jurídicas e administrativas do ato, o que não ocorreu, em ofensa ao art. 21, LINDB; quando menos, seria indispensável a previsão de um regime de transição para a mudança de entendimento.
- i) há ofensa ao princípio da motivação, pela completa ausência de demonstração da necessidade e da adequação da decisão, tampouco das consequências que dela advirão, em ofensa ao parágrafo único do artigo 20 da LINDB.
- j) o Despacho implica risco de prescrição de milhares de processos sancionadores ambientais, o que, na prática, traduz-se como uma espécie de **salvo-conduto e incentivo para a prática de crimes ambientais**, reduzindo drasticamente a capacidade punitiva, pedagógica e dissuasória do órgão ambiental brasileiro.
- k) a medida aumenta a **impunidade ambiental** no país, reduz a proteção ao meio ambiente, deixa de arrecadar bilhões de reais em multas, sobrecarrega a estrutura já combatida do IBAMA na revisão de atos já realizados, aumenta as emissões de gases de efeito estufa, entre inúmeras outras consequências deletérias.
- l) a tutela ecológica não consiste em mera faculdade do Estado, mas em verdadeiro dever, em especial em relação ao IBAMA.
- m) o ato do presidente do IBAMA, ora contestado, está inserido em lamentável contexto de “cupinização” do sistema de proteção ambiental no Brasil, indo na contramão do dever estatal de tutela ecológica e favorecendo a impunidade.
- n) há desvio de finalidade no ato, na medida em que o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público - que evidentemente não envolve a defesa de interesses de atuados por infrações ambientais.



o) o Despacho atinge a efetividade do processo administrativo sancionador ambiental, sendo certo que a **expectativa de prescrição potencializa a vantagem econômica da infração ambiental e, conseqüentemente, o seu cometimento.**

p) o Despacho não poderia estar mais na contramão do que deve ser feito para enfrentamento às mudanças do clima, na medida em que possui enorme **potencial de liberar infratores ambientais de penalização, enfraquecendo ainda mais o sistema sancionador ambiental brasileiro** e, em última análise, contribuindo com o aumento de emissão de gases de efeito estufa e com as mudanças climáticas.

XI.2. PERICULUM IN MORA

224. O *periculum in mora* também está amplamente demonstrado. Há risco concreto da ocorrência de milhares de prescrições intercorrentes, com gigantesca perda de trabalho dos servidores do IBAMA, imensos prejuízos aos cofres públicos, além de grande perda de créditos e compensações ambientais.

225. Novamente, destaca-se que o Despacho ora impugnado possui potencialidade de impactar 42 mil processos cujas autuações a infratores somam aproximadamente R\$ 18,8 bilhões, como já anteriormente mencionado.

226. Um exemplo desse prejuízo, já concretizado, foi a anulação do auto de infração lavrado contra a sócia de uma imobiliária em Paragominas/PA, multada em aproximadamente R\$ 8 milhões por **destruir 1.708,201 hectares de vegetação nativa na Amazônia Legal**⁶⁶.

227. De forma exemplificada, como divulgado pela Agência Pública⁶⁷, somente a prescrição de 164 multas ambientais, boa parte envolvendo madeireiros, somaria aproximadamente R\$ 189 milhões em multas.

228. Dentre esses casos destacam-se alguns madeireiros infratores beneficiados pela medida:

a) Antônio Lucena Barros, fazendeiro conhecido como Maranhense. Sócio de empresas do ramo imobiliário, agrícola e madeireiro, atuado em setembro de 2008 e multado em R\$ 16,4 milhões por impedir a regeneração natural de mais de 3 mil hectares de vegetação nativa em Reserva Legal, no município de Cumaru, no Pará. Em 23 de fevereiro, Bim decidiu pela prescrição do auto.

⁶⁶Ver: <https://apublica.org/2022/06/despacho-de-presidente-do-ibama-pode-custar-ao-menos-r-36-bilhoes-a-uniao/>

⁶⁷Sobre o assunto ver <<https://apublica.org/2022/07/madeireiros-foram-principais-beneficiados-por-canetada-de-bim-no-ibama/>> Acessado em 13/11/22.



b) Jaudes Vanzella, sócia da empresa Compensados Vanzella. Multada em mais de R\$ 11 milhões por destruir mais de 2 mil hectares de mata nativa na região da Amazônia Legal, em março de 2010.

c) Entre as empresas, Juara Madeiras aparece como uma multa de mais de R\$ 500 mil prescrita por vender 1825 m3 de madeira serrada sem a devida licença válida. Apesar de não ser a maior multa do levantamento, a empresa tem em seu CNPJ outras 12 infrações contra a flora registradas pelo Ibama entre 2005 e 2009, que totalizam mais de R\$ 2 milhões.

229. Importante lembrar ainda dos **nefastos efeitos que esse Despacho produz em relação ao enfraquecimento do poder coercitivo do IBAMA**, permitindo-se que se entenda pela enorme chance de impunidade em caso de cometimento de infrações ambientais.

230. **A cada dia, mais e mais processos sancionadores serão atingidos, indevidamente, pela prescrição, com base em Despacho francamente ilegal e inconstitucional.**

231. É preciso que o Poder Judiciário atue, fortemente, contra o processo de “cupinização” do sistema de defesa ambiental brasileiro, impedindo, ou ao menos mitigando, os graves prejuízos daí advindos.

232. Ressalte-se que a atuação efetiva do Judiciário consiste em mecanismo de especial importância para que sejam garantidos os mais basilares princípios e fundamentos do Estado de Direito, para que não seja admissível que uma “canetada”, advinda justamente do gabinete do dirigente da autarquia responsável pela defesa ambiental, cause incalculáveis prejuízos ao meio ambiente e a suas estruturas de proteção.

XI.3. AUSÊNCIA DE PERIGO DE DANO INVERSO

233. Por fim, a concessão da tutela de urgência aqui pleiteada é inteiramente reversível, inexistindo qualquer perigo de dano inverso, não havendo, portanto, óbice à sua concessão.

234. Com efeito, na hipótese de suspensão do Despacho exarado pelo Presidente do IBAMA, o procedimento a ser adotado por todas as unidades da autarquia voltará a ser aquele que tem sido desde o ano de 2008, ou seja, há mais de 14 anos, apenas com as alterações decorrentes dos decretos posteriores.

235. Dessa forma, a suspensão aqui pretendida simplesmente retomará a normalidade até então verificada nos processos administrativos sancionadores perante o IBAMA, especialmente no que se refere aos atos consolidados já há muitos anos, praticados em conformidade com a norma então vigente.



236. Não há, em absoluto, nenhum perigo ou risco na suspensão do Despacho em questão. Aliás, muito ao contrário, essa medida garantiria justamente a efetividade dos processos sancionadores.

XII. PEDIDOS

237. Por todo o exposto, requer-se, por meio da presente Ação Civil Pública:

a) A concessão de medida liminar para determinar **a suspensão imediata** dos efeitos do Despacho nº 11996516/2022-GABIN de EDUARDO FORTUNATO BIM, Presidente do IBAMA, com (i) a consequente retomada das orientações consolidadas anteriormente, e (ii) o consequente prosseguimento dos processos administrativos sancionadores que estiverem em curso;

b) No mérito, (i) a **declaração de nulidade** do Despacho nº 11996516/2022-GABIN de EDUARDO FORTUNATO BIM, Presidente do IBAMA, assim como de todos os seus efeitos, e (ii) a **anulação** de todos os atos que tenham declarado a ocorrência de prescrição intercorrente com fundamento nos entendimentos constantes do referido Despacho;

c) Caso assim não se entenda, **subsidiariamente**, a determinação de que o Despacho nº 11996516/2022-GABIN de EDUARDO FORTUNATO BIM, tenha **efeitos ex nunc**, não atingindo os atos praticados antes da data de sua publicação, inclusive e especialmente no que tange à prescrição intercorrente;

d) A condenação do réu ao pagamento de honorários advocatícios nos parâmetros previstos no art. 85, §2º do CPC/15.

238. Requer a citação do Réu, com o permissivo do artigo 212, parágrafo 2º do CPC/15, para responder e acompanhar os termos da presente, sob pena de serem considerados como verdadeiros os fatos narrados na inicial.

239. Requer, ainda, a intimação do ilustre representante do Ministério Público, nos termos do artigo 5º, §1.º da Lei 7.347/85, para acompanhar todos os atos e termos da presente ação.

240. Requer, por fim, que as intimações ocorram **EXCLUSIVAMENTE** em nome da patrona **Dra. Tatiana Quintela de Azeredo Bastos**, OAB/RJ nº 174.980, sob pena de nulidade.



241. Dá-se a causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Termos em que pede deferimento.

Manaus, 15 dezembro de 2022

Dra. Tatiana Bastos
OAB/RJ 174.980

Dr. Bruno Campos
OAB/RJ 196.098

