



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE DIREITO**

**AILTON TELES FONTENELE FILHO**

**ASPECTOS DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA**

**FORTALEZA**

**2015**

AILTON TELES FONTENELE FILHO

ASPECTOS DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Direito de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará para fins de obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cynara Monteiro Mariano

FORTALEZA  
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- F683a Fontenele Filho, Ailton Teles.  
Aspectos da ampla defesa e contraditório no processo administrativo ambiental no âmbito do IBAMA / Ailton Teles Fontenele Filho. – 2015.  
79 f. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2015.  
Área de Concentração: Direito Administrativo.  
Orientação: Profa Dra. Cynara Monteiro Mariano.
1. Processo administrativo - Brasil. 2. Contraditório no processo judicial - Brasil. 3. Encargos tributário sobre o impacto ambiental - Brasil. I. Mariano, Cynara Monteiro (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

---

CDD 351.94

AILTON TELES FONTENELE FILHO

ASPECTOS DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Departamento de Direito de Direito Público da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará para fins de obtenção do título de  
bacharel em Direito.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano  
(Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Francisco de Araújo Macedo Filho  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Geovana Cartaxo  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, Ailton e Nilce.

## **AGRADECIMENTO**

Ao Santo, Bendito seja Ele, D-us de Abraão, D-us de Isaque e D-us de Jacó por permitir a conclusão deste trabalho.

A meus pais Ailton e Nilce pelo suporte emocional diante dos desafios encontrados pelo caminho.

A minha noiva Ivana pelo apoio incondicional na realização deste sonho.

A Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano pela orientação diligente na elaboração deste trabalho.

Ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA pela concessão da licença para capacitação, benesse sem a qual seria impossível a conclusão da presente obra tempestivamente.

Ao colega de trabalho Francisco João Moreira Juvêncio, pela experiência profissional transmitida.

Ao colega de trabalho José Marcelo de Lima Júnior, pelas discussões de teses afetas ao tema.

Aos colegas de trabalho Ana Maria de Andrade Feitosa, Simone de Carvalho Martins, Marina Lemos Nobre, Carla Maria Lima Sombra Favé, Amauri Isídio, Mariangela Bampi, Evandro Costa de Oliveira, Cristina Santos e Crhistryanne Barros Soares pela troca de experiência e ambiente de trabalho amistoso que me fizeram optar pelo tema.

Aos meus colegas de curso da Faculdade de Direito pelos anos convividos.

“A forma é inimiga do capricho e irmã  
gêmea da liberdade.” (Von Ihering)

## RESUMO

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA é uma autarquia federal que tem dentre várias finalidades exercer o poder de polícia ambiental. Visando aumentar a celeridade na conclusão do processo administrativo ambiental, o IBAMA editou em 07 de dezembro de 2012 a Instrução Normativa nº 10. Apesar dos inegáveis ganhos em termos de celeridade para a Administração, a citada Instrução Normativa traz algumas situações passíveis de afronta ao exercício das garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa. Utilizando-se de pesquisa de natureza exploratória e quantitativa, com revisão da literatura e pesquisa documental, adotaram-se como balizas conceituais das garantias constitucionais os entendimentos dos Tribunais a fim de detectar as possíveis violações existentes. Quatro situações de possíveis violações foram identificadas, quais sejam: a aplicação de majorantes e agravamento indicados apenas no ato do julgamento, a impossibilidade de recurso ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, a limitação no campo de fundamentação das decisões e o prazo impróprio para o julgamento. Quanto à aplicação de majorantes e agravamentos, conclui-se que o dispositivo afronta a garantia ao contraditório na medida em que confere prazo mais exíguo ao julgador para a análise do ponto controvertido, além de contrariar expressa previsão regulamentar. No que diz respeito à impossibilidade de recurso ao CONAMA, o trabalho posiciona-se pela não afronta da garantia ao contraditório, uma vez que o dispositivo que previa tal possibilidade de recurso fora revogado tacitamente. Já no que concerne à limitação da fundamentação das decisões, entende-se que há afronta às garantias constitucionais e sugere-se pequena alteração que sanaria o problema, qual seja, a não limitação do número de caracteres do campo eletrônico da fundamentação. No que diz respeito ao prazo impróprio para o julgamento, posiciona-se no sentido de que não haveria afronta caso a incidência da taxa SELIC ocorresse apenas após o trânsito em julgado administrativo. Por fim, conclui que a Administração Pública por vezes recalitra em descomprimir o imperativo advindo com a nova Carta Constitucional ao emitir regramentos internos que afrontam as próprias garantias constitucionais, asseverando-se que a mesma, por meio de seus servidores, também deve obediência aos comandos constitucionais, cabendo ao administrador, aqui representado pela Autoridade Julgadora, desvincular-se do mero procedimento de subsunção do fato a norma e passar a buscar a resposta adequada à Constituição.

Palavras-chaves: IBAMA. Ampla defesa. Contraditório. Processo Administrativo.

## ABSTRACT

The Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources - IBAMA, is a Brazilian federal agency charged to exercise the power of environmental police. Aiming to increase the average completing the environmental administrative process, IBAMA issued on December 7, 2012 a Normative Instruction No. 10. Despite the undeniable gain on term of speed for the Administration, the cited Instruction brings some situations that could affront the exercise of constitutional guarantees of principles *audi alteram partem* and full defense. Using of exploratory and quantitative research, with literature review, documentary research and adopting as concepts of these guarantees the understanding of the Supreme Court, the aim of this work were to detect possible violations of these guarantees. Four cases of violations were identified: the use of upper bounds and aggravation indicated only in the judgment act without a previous contradictory, the impossibility to appeal to the National Environmental Council, the limitation on the electronic field to state reasons and the peremptory deadline for the trial. As the application of upper bounds and increases, this work conclude that the device affront the principle *audi alteram partem* as in offer a shorter new deadline to the judge for the analysis of controversial point and contradict express regulatory provision. Regarding the impossibility to appeal to the National Environmental Council, this work ranks that the situation do not affront the principle *audi alteram partem*, since the device which provided the possibility of appeal were tacitly revoked. In what concerns limitation on the electronic field to state reasons opines that this limitation affronts the constitutional guarantee and it is suggested that small change would heal the problem. With regard to peremptory deadline for the trial, it positions itself in the sense that there would be outrage if the incidence of the indexation rate occurred only after the transit administrative trial. Finally, concludes that the public administration sometimes obstruct the imperative arising with the new constitutional charter when edit internal specific regulations that confront the constitutional guarantees. Is a duty for their administrative servers obey the constitutional provisions, falling to the administrator, represented here by the Judging Administrative Authority, withdraw from the mere subsumption of fact the standard procedure and move to seek the appropriate response to the Constitution.

Keywords: IBAMA. *Audi alteram partem*. Full defense. Administrative process.

## **LISTA DE TABELAS**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 - Panorama de Multas Administrativas de 2005 a 2009.....   | 13 |
| Tabela 2 - Panorama de Multas Administrativas de 2009 a 2013 no âmbito do IBAMA...14  |    |
| Tabela 3 - Série histórica da relação entre multas inscritas no CADIN e multas aplicadas – 2009 a 2013, no âmbito do IBAMA..... | 15 |
| Tabela 4 - Competência para julgamento em 1ª e 2ª instância com base no valor original do auto de infração.....                 | 33 |

## LISTA DE ABREVIATURA

|          |   |
|----------|---|
| AgRg     | Agravo Regimental   |
| AGU      | Advocacia-Geral da União  |
| AREsp    | Agravo em recurso especial  |
| CADIN    | Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal          |
| COADM    | Coordenação de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos                  |
| CONAMA   | Conselho Nacional do Meio Ambiente  |
| DIPLAN   | Diretoria de Planejamento, Administração e Logística                            |
| EQT      | Equipe Técnica  |
| IBDF     | Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal                               |
| IBAMA    | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais<br>Renováveis     |
| IN       | Instrução Normativa   |
| MS       | Mandado de segurança  |
| NUIP     | Núcleo Setorial Descentralizado de Instrução Processual de Autos de<br>Infração |
| OJ       | Orientação Jurídica   |
| OJN      | Orientação Jurídica Normativa   |
| PFE      | Procuradoria Federal Especializada  |
| PGF      | Procuradoria-Geral Federal  |
| RE       | Recurso Extraordinário  |
| REsp     | Recurso Especial  |
| SELIC    | Taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia                |
| SEMA     | Secretaria Especial do Meio Ambiente  |
| SICAFI   | Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização                       |
| SISNAMA  | Sistema Nacional do Meio Ambiente   |
| SPU      | Serviço do Patrimônio da União  |
| STF      | Supremo Tribunal Federal  |
| STJ      | Superior Tribunal de Justiça  |
| SUDEPE   | Superintendência do Desenvolvimento da Pesca                                    |
| SUDHEVEA | Superintendência da Borracha  |
| TCU      | Tribunal de Contas da União   |
| TRF      | Tribunal Regional Federal   |

## SUMÁRIO

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1</b>  | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>12</b> |
| 1.1       | O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA E A EFICIÊNCIA E CELERIDADE NA COBRANÇA DE MULTAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS..... | 12        |
| 1.2       | EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO IBAMA.....  | 15        |
| 1.2.1     | <i>Antecedentes históricos.....</i>  | 16        |
| 1.2.2     | <i>A Constituição de 1988 e a mudança de paradigma.....</i>  | 18        |
| 1.2.3     | <i>Da Portaria nº 44-N/1997 à Instrução Normativa nº 79/2005.....</i>  | 19        |
| 1.2.4     | <i>O Decreto nº 6.514/2008.....</i>  | 26        |
| 1.2.5     | <i>A Instrução Normativa nº 14/2009.....</i>   | 30        |
| 1.2.6     | <i>A Instrução Normativa nº 10/2012.....</i>   | 32        |
| <b>2.</b> | <b>AS GARANTIAS AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA.....</b>   | <b>36</b> |
| 2.1       | PANORAMA HISTÓRICO DAS GARANTIAS AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA.....  | 36        |
| 2.2       | O PROCESSO COMO GARANTIA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....   | 38        |
| 2.3       | A GARANTIA À AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....  | 39        |
| 2.4       | A GARANTIA À AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA.....                                   | 39        |
| 2.5       | CONCEITOS DE GARANTIA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA.....   | 48        |
| 2.6       | AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NOS TRIBUNAIS SUPERIORES.....   | 51        |
| 2.6.1     | <i>No Superior Tribunal de Justiça-STJ.....</i>  | 51        |
| 2.6.2     | <i>No Supremo Tribunal Federal- STF.....</i>   | 54        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>3.</b> | <b>POSSÍVEIS VIOLAÇÕES A GARANTIA AO CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA.....</b>               | <b>56</b> |
| 3.1       | APLICAÇÃO DE MAJORANTES E AGRAVAMENTO POR REINCIDÊNCIA NO MOMENTO DO JULGAMENTO SEM A POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO EM SEDE DE ALEGAÇÕES FINAIS..... | 56        |
| 3.2       | A INEXISTÊNCIA DE RECURSO AO CONAMA.....   | 63        |
| 3.3       | A LIMITAÇÃO DAS FUNDAMENTAÇÕES DAS DECISÕES.....   | 66        |
| 3.4       | PRAZO IMPRÓPRIO PARA JULGAMENTO.....   | 68        |
| <b>4.</b> | <b>CONCLUSÃO.....</b>  | <b>71</b> |
|           | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>75</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA E A EFICIÊNCIA E CELERIDADE NA COBRANÇA DE MULTAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, criado pela Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989, é uma autarquia federal criada pelo governo brasileiro dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Tem como finalidades precípua exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente (BRASIL, 1989, p. 1-2).

Fruto da fusão da Superintendência da Borracha – SUDHEVEA, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, o IBAMA construiu, ao longo dos seus vinte e seis anos de existência, uma forte e positiva imagem de defensor da natureza e figura constantemente entre listas de premiação devido à força de sua marca, superando, por exemplo, marcas internacionais com o Greenpeace no *Top of Mind* 2014, premiação do Jornal Folha de São Paulo baseada em levantamento realizado pelo Datafolha que revela as marcas mais lembradas no Brasil (YURI, 2014, p. 1; ELOY, 2014, p.1).

Tal visibilidade, fruto de intensa e persistente ação repressiva de seu braço fiscalizatório, uma vez que a autarquia não possui setores e campanhas voltadas ao marketing publicitário, mas apenas uma Assessoria de Comunicação, não deixou isento o órgão ambiental de críticas devido ao seu baixo poder arrecadador das multas aplicadas.

O ambientalista Dener Giovanni ao criticar matéria jornalística vinculada pela TV Globo acerca de ação fiscalizatória do IBAMA de forma bastante ácida comenta:

E o espetáculo continua: mas dessa vez o IBAMA mostra sua poderosa

arma secreta: um talão de multa que dispara milhares e milhares de Reais. Mais uma balela para enganar o respeitável público. O IBAMA provavelmente é o órgão federal que mais aplica multas que nunca serão arrecadas. (GIOVANNI, 2015, p. 1).

De fato, tais críticas não são infundadas. Em levantamento realizado, em 2009, pelo Tribunal de Contas da União – TCU (TABELA 1), o IBAMA despontou em último colocado na lista de dezesseis entidades federais no quesito relação de valores de multas pagas e aplicadas, sendo capaz de recolher aos cofres federais apenas 0,6 % do valor de multas aplicadas (TCU, 2009, p.1).

Tabela 1 - Panorama de Multas Administrativas de 2005 a 2009

| <b>Entidade</b> | <b>Multas aplicadas (Unidades)</b> | <b>Montantes de multas aplicadas (R\$ milhares)</b> | <b>Arrecadação efetiva de multas (R\$ milhares)</b> | <b>Relação entre valores de multas pagas e aplicadas</b> |
|-----------------|------------------------------------|---|---|--|
| Anatel          | 16.870                             | 218.571,30  | 180.637,70  | 82,6%  |
| ANA             | 34                                 | 183,20  | 137,70  | 75,2%  |
| Anvisa          | 8.041                              | 71.277,80   | 46.935,40   | 65,8%  |
| Antaq           | 24                                 | 748,10  | 340,60  | 45,5%  |
| ANP             | 21.900                             | 206.389,20  | 74.523,40   | 36,1%  |
| Susep           | 8.443                              | 193.156,90  | 61.133,6  | 31,6%  |
| Aneel           | 1.060                              | 743.209,70  | 193.297,80  | 26,0%  |
| ANTT            | 234.757                            | 206.622,00  | 46.154,80   | 22,3%  |
| Anac            | 10.293                             | 56.463,00   | 9.891,20  | 17,5%  |
| Cade            | 136                                | 971.521,10  | 130.464,20  | 13,4%  |
| TCU             | 9.195                              | 127.805,17  | 5.837,00  | 4,6%   |
| ANS             | 7.820                              | 698.568,50  | 14.583,50   | 2,1%   |
| Bacen           | 170.778                            | 6.509.533,30  | 84.476,50   | 1,3%   |
| CVM             | 4.850                              | 1.177.377,50  | 13.184,90   | 1,1%   |
| Ancine          | 359                                | 5.357,80  | 48,50   | 0,9%   |
| Ibama           | 24.161                             | 14.679.724,00                                       | 84.882,20   | 0,6%   |
| <b>Total</b>    | <b>518.721</b>                     | <b>25.866.508,57</b>                                | <b>946.528,90</b>                                   | <b>Média: 3,7%</b>                                       |

Fonte: Tribunal de Contas da União (2009).

Visando superar tal quadro e aumentar a celeridade na conclusão do processo administrativo ambiental que tem por objeto a apuração da infração ambiental e a consequente arrecadação da multa aplicada, o IBAMA editou em 07 de dezembro de 2012 a Instrução Normativa n° 10 que regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA (BRASIL, 2012).

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo – Ano de exercício 2013

(2013, p. 119), publicado pelo Tribunal de Contas da União, aponta um aumento da efetividade na arrecadação da autarquia, passando de 0,6% para 1,8%, quando comparados os quinquênios 2005-2009 e 2009-2013. O maior aumento da efetividade se deu no ano de 2013 (TABELA 2), após um ano de vigência da nova Instrução Normativa.

Tabela 2 - Panorama de Multas Administrativas de 2009 a 2013 no âmbito do IBAMA

| <b>IBAMA</b> | <b>Multas aplicadas (Unidades)</b> | <b>Montantes de multas aplicadas (R\$ milhares)</b> | <b>Arrecadação efetiva de multas (R\$ milhares)</b> | <b>Relação entre valores de multas pagas e aplicadas</b> |
|--------------|------------------------------------|---|---|--|
| 2009         | 22.510                             | 3.505.501,40  | 40.072,64   | 1,1%   |
| 2010         | 20.173                             | 2.662.452,20  | 32.232,48   | 1,2%   |
| 2011         | 19.813                             | 3.484.784,86  | 40.365,51   | 1,2%   |
| 2012         | 18.348                             | 3.046.775,99  | 45.071,68   | 1,5%   |
| 2013         | 13.878                             | 2.737.019,30  | 114.387,28  | 4,2%   |
| <b>Total</b> | <b>94.722</b>                      | <b>15.436.533,75</b>                                | <b>272.129,59</b>                                   | <b>Média: 1,8%</b>                                       |

Fonte: Tribunal de Contas da União (2013).

Inegável, portanto, a contribuição da alteração do arcabouço regulamentar que rege o processo administrativo ambiental no âmbito do IBAMA para o aumento da efetividade na arrecadação das multas aplicadas. Tal aumento na eficiência na arrecadação se dá principalmente devido à conclusão e ao encerramento do processo administrativo e ao conseqüente uso das ferramentas de cobrança, quais sejam, inscrição do infrator no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, inscrição em Dívida Ativa e cobrança judicial.

Percebe-se que a Instrução Normativa nº 10/2012 aumentou em mais de 10% (dez por cento) o número de inscrições no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN após um ano da sua vigência (Tabela 3).

Tabela 3 - Série histórica da relação entre multas inscritas no CADIN e multas aplicadas – 2009 a 2013, no âmbito do IBAMA

| IBAMA        | Multas aplicadas (Unidades) | Multas inscritas no CADIN (Unidades) | Relação entre multas inscritas no CADIN e multas aplicadas |
|--------------|-----------------------------|--------------------------------------|--|
| 2009         | 22.510                      | 8.689                                | 38,60%   |
| 2010         | 20.173                      | 7.534                                | 37,34%   |
| 2011         | 19.813                      | 6.134                                | 30,95%   |
| 2012         | 18.348                      | 8.109                                | 44,19%   |
| 2013         | 13.878                      | 7.859                                | 56,62%   |
| <b>Total</b> | <b>94.722</b>               | <b>38.325</b>                        | <b>Média: 41,54%</b>                                       |

Fonte: Tribunal de Contas da União (2009).

Os ganhos em eficiência da Administração Pública, no que diz respeito à efetividade das multas administrativas aplicadas na seara ambiental, apesar de ainda tímidos, deve ser louvados. Todavia surge a indagação: Os direitos à ampla defesa e ao contraditório estariam sendo mitigados, ou mesmo violados, em prol dessa celeridade processual?

Ademais, o art. 255, parágrafo 3<sup>o</sup> da Constituição Federal estabelece duas frentes de atuação no combate à degradação ambiental, quais sejam, a aplicação de sanções e a reparação do dano; aquelas visando a inibição de condutas lesivas ao meio ambiente ao passo que estas têm por objetivo restabelecer o equilíbrio do meio ambiente, direito de todos previsto no caput do mesmo dispositivo constitucional. Estaria a União postergando a responsabilização civil que visa à reparação do dano quando concentra seus esforços majoritariamente no aspecto sancionatório, transformando o IBAMA em instituição meramente arrecadadora?

## 1.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO IBAMA

Antes de pormenorizar as conseqüências sobre as garantias constitucionais do aumento na celeridade dos julgamentos administrativos na seara ambiental advindo com a citada Instrução Normativa, salutar tecer-se o panorama histórico onde o processo administrativo ambiental se desenvolveu.

<sup>1</sup> § 3<sup>o</sup> - 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.

### 1.2.1 Antecedentes históricos

Após a participação na Conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente humano de 1972, o Brasil sofreu duras críticas da comunidade internacional devido às posições defendidas que não levavam em consideração para o seu projeto de desenvolvimento nacional a proteção ambiental (ANTUNES, 2006, p. 95). Diante da forte pressão internacional, o Brasil criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, em 1973, órgão da Administração direta, orientada para a conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais vinculada ao Ministério do Interior (BRASIL, 1973).

Claramente influenciado pelo modelo estabelecido pelo *National Environmental Policy Act* norte-americano, o Brasil, com uma forte articulação política realizada pela Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA instituiu, em 1981, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA com a finalidade de estabelecer uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da Federação, visando assegurar mecanismos capazes de implementar a Política Nacional do Meio Ambiente que foi instituída também pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (ANTUNES, 2006, p.95-96; IBAMA, 2015)).

Já o processo administrativo ambiental no âmbito do IBAMA teve início com a criação da própria autarquia, em 1989. Fruto da fusão da Superintendência da Borracha – SUDHEVEA, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA o IBAMA nasceu da descentralização da SEMA, órgão da administração direta. Essa origem decorrente de outras instituições acarretou a incorporação de processos já em andamento provenientes das entidades<sup>2</sup> que se fundiram para a sua criação.

Destas autarquias antecessoras, o IBAMA herdou, além de bens e processos em andamento, os poderes a elas conferidos, mas nem todos. Àquele tempo, uma das autarquias de origem, o IBDF, detinha não só o poder de polícia administrativa para apuração das infrações administrativas, como também poder de polícia judiciária baseado

---

<sup>2</sup> Art. 4º da Lei 4.771/65 O patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, a competência, as atribuições, o pessoal, inclusive inativos e pensionistas, os cargos, funções e empregos da Superintendência da Borracha - SUDHEVEA e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, extintos pela Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989, bem assim os da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA são transferidos para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, que os sucederá, ainda, nos direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive nas respectivas receitas.

no art. 33<sup>3</sup> da Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965. Os autos de infração eram lavrados em duplicidade, sendo um autuado em processo administrativo e o outro remetido ao Ministério Público para apuração no âmbito penal. Tal competência não foi recepcionada pela Constituição de 1998, por não ser compatível com o inciso IV, parágrafo 1º do art. 144<sup>4</sup> da Carta Magna. A partir de então, o IBAMA passou apenas a remeter cópia dos autos de infração ambiental lavrados ao Ministério Público Federal cabendo ao *Parquet* proceder a apuração na esfera penal.

Mas outros poderes o IBAMA herdou da autarquia original, como por exemplo, a competência para definir as infrações administrativas. Não havia lei que previsse as infrações administrativas de natureza ambiental. Todavia, por força dos arts. 14<sup>5</sup> e 15<sup>6</sup> do

---

<sup>3</sup> Art. 33. São autoridades competentes para instaurar, presidir e proceder a inquéritos policiais, lavrar autos de prisão em flagrante e intentar a ação penal, nos casos de crimes ou contravenções, previstos nesta Lei, ou em outras leis e que tenham por objeto florestas e demais formas de vegetação, instrumentos de trabalho, documentos e produtos procedentes das mesmas:

a) as indicadas no Código de Processo Penal;

b) os funcionários da repartição florestal e de autarquias, com atribuições correlatas, designados para a atividade de fiscalização.

<sup>4</sup> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

(...)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

<sup>5</sup> Art. 14 Constituem infrações ao presente decreto-lei:

I – a não observância de qualquer de seus dispositivos;

II - a não observância da política florestal traçada pelo IBDF ou de qualquer ato, resolução, instrução ou portaria por ele baixada;

III - a não observância de qualquer preceito da legislação citada no inciso IX do art. 4º dêste decreto-lei.

V – cancelamento do registro.

Parágrafo único. As penalidades dêste artigo serão aplicadas sem prejuízo das que, por força de lei, possam também ser impostas por outras autoridades.

<sup>6</sup> Art. 15 As pessoas físicas ou jurídicas que cometerem qualquer das infrações do artigo anterior, sujeitam-se às seguintes penalidades:

I - multas;

Decreto-Lei n° 289 de 28 de fevereiro de 1967, que criou o IBDF, entidade autárquica antecessora do IBAMA, e a ela conferia poderes para editar regulamentos desta natureza, o IBAMA exercia a tipificação, regulamentação e aplicação das sanções administrativas de natureza ambiental por meio de portarias, ou seja, detinha o poder de polícia que modernamente encontra-se dividido entre Legislativo e Executivo, incumbido ao primeiro a criação, por lei, das limitações administrativas ao exercício da liberdade pública e ao último o poder de regulamentar e controlar sua aplicação (DI PIETRO, 2013,p.123).

### *1.2.2 A Constituição de 1988 e a mudança de paradigma*

Vê-se que até o presente momento, o IBDF, e posteriormente o IBAMA, detinha grande poder para estabelecer o que seria classificado como infração ambiental e o modo de apuração desta infração.

Deduzi-se que tal situação, conforme aponta Paulo Bessa Antunes (2006, p. 55), adveio do próprio momento político, onde havia uma exacerbação dos poderes do Executivo Federal que o exercia de forma discricionária e autoritária resultando numa hipertrofia dos Poderes da União. Ainda segundo o autor, da Constituição Federal de 1967 até a Emenda Constitucional n° 01 de 17 de outubro de 1969 pequenas mudanças ocorreram no que concerne a seara ambiental. Todo o arcabouço legal pautava-se no paradigma de tratar os atributos naturais apenas como recursos necessários a infraestrutura e progresso da Nação.

Com o advento da Constituição de 1988, as questões ambientais alçaram um patamar de importância constitucional. Além de adotado um capítulo próprio para as referidas questões, a Constituição Federal de 1988, ao longo de diversos outros dispositivos, tratou das obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente, observa o autor (ANTUNES, 2006, p.56).

A Constituição de 1988, disserta Antunes:

“não desconsiderou o Meio Ambiente como elemento indispensável e que servira de base para o desenvolvimento da atividade de infra-estrutura econômica. Ao

---

II - apreensão dos produtos da infração;

III – interdição do estabelecimento comercial ou industrial;

IV – suspensão do registro;

contrário, conforme pretendo demonstrar, houve um aprofundamento das relações entre o Meio Ambiente e a infra-estrutura econômica, pois nos termos da Constituição de 1988, é reconhecido pelo constituinte originário que se faz necessária a proteção ambiental de forma que se possa assegurar uma adequada fruição dos recursos ambientais em um nível elevado de qualidade de vida às populações.” (ANTUNES, 2006, P. 56).

### *1.2.3 Da Portaria n° 44-N/1997 à Instrução Normativa n° 79/2005*

No que atine ao rito processual administrativo o mais importante instrumento editado pelo IBAMA nesse contexto foi a Portaria n° 44-N de 14 de maio de 1997.

Tal portaria previu os prazos recursais de 15 dias em quaisquer das três instâncias, sendo elas, em 1ª instância, o Superintendente Estadual, em 2ª instância o Presidente do IBAMA e em 3ª e última instância o Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal que presidia o CONAMA. Também fixou a referida portaria o prazo para julgamento em 15 (quinze) dias e a caracterização de reincidência específica para o infrator que nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores tenha sido sancionado por decisão administrativa irrecorrível por transgressão ao mesmo preceito administrativo. Na hipótese de ser o infrator reincidente, a fim de garantir o exercício da ampla defesa e contraditório, o prazo para apresentação da defesa era restabelecido.

Importante salientar que a supracitada portaria concentrava diferentes atribuições à Divisão de Assuntos Jurídicos, dentre elas, analisar a defesa apresentada pelo administrado, a inscrição do débito na dívida ativa da Autarquia e promoção da execução fiscal, sendo o julgador mero homologador do parecer jurídico que concluía ou não pela legalidade da aplicação da penalidade administrativa.

A promulgação da Lei n° 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, também conhecida como “lei de crimes ambientais”, tipificou os crimes de natureza ambiental, todavia deixou a cargo do Poder Executivo a tipificação das infrações administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como os valores de multas aplicadas por tais condutas. Dessa forma, não mais o órgão responsável pela imposição da sanção administrativa tipificaria as referidas sanções, mas estas seriam tipificadas em ato do Presidente da República. Tratou-se de um avanço para a Democracia, portanto.

No que atine à matéria processual administrativa, a “lei de crimes ambientais” dilatou os prazos para apresentação da defesa e do recurso em 05 (cinco) dias, totalizando 20 (vinte) dias em cada caso, bem como dobrou o prazo para julgamento para 30 (trinta)

dias.

Inovação advinda com o novo diploma legal foi a possibilidade de a multa simples ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, medida salutar para que os valores decorrentes da aplicação das sanções sejam diretamente aplicados em atividades voltadas ao meio ambiente, seja preventivamente, na sua preservação, seja no seu aprimoramento ou posteriormente a ocorrência do dano ambiental, com a medidas que visem a recuperação da qualidade do meio ambiente.

Em 29 de janeiro de 1999, foi promulgada a Lei nº 9.784 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Já a regulamentação da “Lei de crimes ambientais” ocorrera meses depois, com a edição do Decreto nº 3.179 de 21 de setembro de 1999.

O decreto promulgado não levou em consideração inovações advindas com a “Lei de Processo Administrativo”. As alegações finais, previstas no art. 2º, inciso X da lei, por exemplo, não foram pormenorizadas para o processo administrativo ambiental.

O Decreto nº 3.179/99 adotou novo critério para caracterização de reincidência no seu art. 10<sup>7</sup>. Tal dilação do prazo de 12 (doze) meses, previsto na Portaria nº 44-N, para 03 (três) anos do interregno entre a ocorrência das infrações aumentou o espectro de casos onde a reincidência se configuraria.

Repetindo o parágrafo 4º<sup>8</sup> do artigo 72 da Lei 9.605/98, o parágrafo 4º do art. 2º do Decreto nº 3.179 de 1999 previu a possibilidade de conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Apesar de tratar-se de dispositivo a ser aplicado nas situações de imposição da sanção de multa simples foi interpretado pelo Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.034.426 - RS (2008/0043508-4), em conjunto com o art.60<sup>9</sup> do Decreto nº 3.179/99 que regulara o art.

---

<sup>7</sup> Art. 10. Constitui reincidência a prática de nova infração ambiental cometida pelo mesmo agente no período de três anos, classificada como:

I - específica: cometimento de infração da mesma natureza; ou

II - genérica: o cometimento de infração ambiental de natureza diversa.

Parágrafo único. No caso de reincidência específica ou genérica, a multa a ser imposta pela prática da nova infração terá seu valor aumentado ao triplo e ao dobro, respectivamente.

<sup>8</sup> Art. 72 (...)

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

<sup>9</sup> Art. 60. As multas previstas neste Decreto podem ter a sua exigibilidade suspensa, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, obrigar-se à adoção de medidas específicas,

79-A da Lei 9.605 nas suas diversas redações, dispositivo este previsto para obras e atividades potencialmente poluidoras já em andamento e a celebração de termos de compromissos que visassem as correções necessárias desses empreendimentos.

A conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental possibilitara também a redução de 90% (noventa por cento) do valor da multa quando o interessado optasse por essa modalidade de pagamento. Para tal, o interessado deveria apresentar projeto técnico do serviço a que se propunha. Caso indeferido, o interessado deveria ser notificado para que se defendesse amplamente e produzisse prova em seu favor. Desde que presentes os requisitos legais, a suspensão e a redução da multa não eram atividades administrativas discricionárias, cujo deferimento fica ao alvedrio do administrador, mas tornava-se direito do interessado. Uma vez aprovado e executado o projeto, o interessado fazia jus ao desconto.

Tal ferramenta, a despeito de trazer primoroso incentivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente mostrou-se um total desastre na prática, pelos motivos que serão expostos.

Primeiramente, a conversão de multa se aplicava as multas simples, que configuravam quase que a totalidade das multas aplicadas pela autarquia. O desconto de 90% (noventa por cento) reduzia sobremaneira o valor destinado a conversão de multa o que inviabilizava a execução de projetos com impactos significativos em prol do meio ambiente. A quantidade de projetos apresentados apenas como meio de postergar as cobranças de multa, uma vez que acarretava a suspensão da exigibilidade da multa, sobrecarregou sobremaneira o corpo técnico da autarquia de modo que o IBAMA ficou

---

para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental.

§ 1º A correção do dano de que trata este artigo será feita mediante a apresentação de projeto técnico de reparação do dano.

§ 2º A autoridade competente pode dispensar o infrator de apresentação de projeto técnico, na hipótese em que a reparação não o exigir.

§ 3º Cumpridas integralmente as obrigações assumidas pelo infrator, a multa será reduzida em noventa por cento do valor atualizado, monetariamente.

§ 4º Na hipótese de interrupção do cumprimento das obrigações de cessar e corrigir a degradação ambiental, quer seja por decisão da autoridade ambiental ou por culpa do infrator, o valor da multa atualizado monetariamente será proporcional ao dano não reparado.

§ 5º Os valores apurados nos §§ 3º e 4º serão recolhidos no prazo de cinco dias do recebimento da notificação.

impossibilitado de analisar e acompanhar a contento a execução dos projetos, pois cada projeto, para a sua aprovação, necessitava ao menos de uma visita técnica antes da aprovação e uma posterior a execução do plano apresentado.

Ademais, a obrigatoriedade de recuperação ambiental insculpida no parágrafo 3º<sup>10</sup> do art. 225 da Constituição independe da cominação de multa. Assim, o autuado já tinha o dever de reparar o dano, não sendo necessário o estímulo do desconto de 90% (noventa por cento) para conversões de multa. Tal exegese corrobora com o acima exposto de que o parágrafo 4º do artigo 72 da Lei 9.605/98 regulado pelo parágrafo 4º do art. 2º do Decreto nº 3.179 de 1999 e art.60 do Decreto nº 3.179/99 que regula o art. 79-A da Lei 9.605/98 nas suas diversas redações constituem dois institutos diferentes, sendo o primeiro empregado para infrações de multas simples onde a integralidade da multa reverter-se-ia ao meio ambiente de maneira geral, além da recuperação obrigatória do dano *in situ* e o segundo instituto específico para obras e atividades já em andamento que carecessem de regularização.

Visando adequar o procedimento apuratório aos ditames da “Lei de Processo Administrativo” e do Decreto nº 3.179, o IBAMA editou a Instrução Normativa nº 7 de 25/04/2002. Mais uma vez optando por concentrar atribuições na Divisão Jurídica, o IBAMA incumbiu ao setor jurídico a necessidade de manifestar-se em todos os processos antes do julgamento, seja nos casos de vícios sanáveis, insanáveis ou homologação, bem como após o julgamento<sup>11</sup>. Estabeleceu como instâncias julgadoras o Gerente Executivo, o Presidente do IBAMA, o Ministro de Estado do Meio Ambiente e, em última instância, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Inovação que adveio com a supracitada instrução normativa foi a exigência de recurso de ofício para as decisões de 1ª instância que optassem pelo arquivamento de processos com valores acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Já as análises quanto aos pedidos de minoração, majoração, adequação, conversão, suspensão ou parcelamento do valor da multa superior a trinta meses, ficou a cargo das Comissões Internas ou Câmaras Técnicas, delegadas por ato do Gerente Executivo ou Presidente do IBAMA, respectivamente.

---

<sup>10</sup> § 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.

<sup>11</sup> Art. 19. Havendo o pagamento da multa administrativa ou o cancelamento do Auto de Infração e existindo Termo de Apreensão/Depósito/Embargo/Interdição, o processo deve ser remetido à Divisão Jurídica para análise e providências complementares junto às áreas de fiscalização e de administração.

Após pouco mais de um ano de vigência, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis editou a Instrução Normativa Nº 8, de 18 de setembro de 2003, revogando a IN nº07/2002. Seguindo a linha dos demais regramentos internos a IN nº 08/2003 manteve parcela considerável de atribuições no órgão consultivo da Advocacia – Geral da União, com a inovação de que o parecer prévio do órgão consultivo emitido antes da decisão tornara-se vinculante, nos termos art. 12, parágrafo 2º<sup>12</sup> da supracitada IN.

O novo regramento foi além, conferiu ao órgão consultivo a possibilidade de elaborar quesitos nas solicitações de contraditas aos agentes autuantes, uma vez que seu parecer tornara-se o ponto fulcral da decisão.

Houve a inserção de filtros, baseados nos valores das multas, estabelecendo em quais situações seriam possíveis se recorrer. Apenas para multas superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) era possível se recorrer ao Presidente do IBAMA visando impugnar decisão da Autoridade Julgadora de 1ª instância. Já para a contestação das decisões do próprio Presidente o limite mínimo era superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) endereçadas ao Ministro de Estado do Meio Ambiente, tendo como última instância ainda o CONAMA. Todavia a imposição de tal filtro não previsto em Lei não poderia prosperar como se revela na sentença da lavra do Juiz Federal convocado Rubens Calixto nos autos da Apelação Cível Nº 0011587-57.2005.4.03.6100/SP:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. IBAMA. VALOR DA MULTA NÃO SUPERIOR A R\$ 50.000,00 (CINQUENTA MIL REAIS). RECURSO. RESTRIÇÃO PARA O PROCESSAMENTO E ENCAMINHAMENTO À INSTÂNCIA SUPERIOR. ART. 16, § 2º, DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 08/2003. ILEGALIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. POSSIBILIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO COM BASE NOS ARTIGOS 70 E 71, DA LEI 9.605/98. 1. O Código Adjetivo Civil dispõe, no seu artigo 523, caput e inciso I, que, na modalidade de agravo retido, a parte agravante deverá requerer ao tribunal que dele conheça preliminarmente, quando do julgamento da apelação interposta e sanciona que não se conhecerá do agravo se a parte não pedir expressamente, nas razões ou na resposta da apelação, sua apreciação pela Corte. Não tendo a parte agravante requerido, nas razões de apelação, a apreciação do agravo retido, é o caso de não se conhecer do recurso. 2. A autoridade apontada como impetrada é parte legítima para figurar no pólo passivo da ação, tendo em vista que o ato administrativo que ensejou a impetração do writ dela emanou, devendo, pois, esta autoridade, responder em

---

<sup>12</sup> Art.12. A autoridade administrativa competente deverá julgar c auto de infração, no prazo de trinta dias,contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou a impugnação, mediante parecer prévio do órgão consultivo da Advocacia - Geral da União que atua junto à respectiva unidade administrativa do IBAMA. (...) § 2º O parecer jurídico de que trata este artigo é obrigatório e vinculante em relação à decisão de autoridade julgadora competente.

sede de mandado de segurança. 3. É clara a competência do juízo eleito pela parte, tendo em vista tratar-se do foro da sede funcional da autoridade coatora, fixando-se a competência em razão disso. 4. **Da inteligência das normas contidas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.605/98, conclui-se que foram definidas as autoridades competentes para a lavratura de auto de infração e multa, instaurando estas o processo administrativo para a apuração de infração ambiental, em obediência ao devido processo legal, sendo cabíveis recursos dentro dos prazos estipulados, restando claro que, em nenhum momento, foi estabelecido valor de alçada para fins de recurso, não podendo a instrução normativa sobrepujar a lei para estabelecer condição restritiva para o processamento ou para o encaminhamento do recurso para autoridade de hierarquia superior.** 5. **Certamente referida limitação é ilegal. Na verdade, vai além, pois é violadora da garantia prevista no 5º, inciso LV, da Constituição Federal, que exara ser assegurado a qualquer litigante, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes.** 6. **Não se mostra razoável impor restrição ao direito do autuado, sem base em lei, de ver o seu recurso analisado e decidido, obstando o seu processamento e encaminhamento para quem de direito, com base em norma constante de mera instrução normativa, tão somente por não ter a multa aplicada atingido o valor mínimo de R\$ 50.000,00.** 7. Agravo retido não conhecido e apelação e remessa oficial a que se nega provimento. (BRASIL, 2011, grifo nossos).

Visando regulamentar internamente a conversão de multa, o IBAMA editou a Instrução Normativa nº 10 de 31 de outubro de 2003. O art. 20<sup>13</sup> da citada IN, infelizmente, possibilitou o custeio, com valores provenientes da conversão de multa, de benefícios indiretos ao meio ambiente, seja os destinado à promoção de educação, capacitação, fomento ambiental, pesquisa científica, licenciamento e monitoramento ambiental, obrigações estas já da própria autarquia. Tal situação respaldou a assinatura de Termos de Compromissos que objetivavam fornecer equipamentos eletrônicos, móveis, computadores e veículos, além de executar serviços de reforma em edifício da entidade e ministrar cursos de capacitação profissional na área de meio ambiente (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2005).

Diante dessa situação, o Tribunal de Conta da União assim se posicionou no pedido de reexame nº 003.788/2003-6:

A Gerex/PR, interpretando de forma extensiva o dispositivo legal em comento, celebrou com empresas autuadas por aquela Gerência termos de

---

<sup>13</sup> Art. 20. A conversão do valor da multa em prestação de serviços de forma indireta dar-se-á mediante custeio pelo interessado de programas e de projetos ambientais, compatíveis com o valor da multa aplicada, e será destinado à promoção de educação, capacitação e fomento ambiental e de atividades de pesquisa científica, licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental.

Parágrafo único. O custeio de que trata este artigo terá por finalidade o fortalecimento institucional da Autarquia, objetivando a preservação, a conservação e a melhoria e a recuperação da qualidade do meio ambiente, e somente ocorrerá quando comprovadamente não houver possibilidade de aporte de recursos orçamentários e financeiros no orçamento geral da União ou outra fonte de receita.

conversão das multas aplicadas, pelos quais as interessadas deveriam fornecer equipamentos eletrônicos, móveis, computadores e veículos, além de executar serviços de reforma em edifício da entidade e ministrar cursos de capacitação profissional na área de meio ambiente.

Releva notar que o § 4º do art. 72 da Lei nº 9.605/98 permite certa discricionariedade ao gestor, pois malgrado admitir a conversão da multa, não impõe sua substituição, tampouco detalha a forma como se dará a prestação dos serviços. Dessa lacuna, surge campo para apreciação subjetiva da Administração, que, diante das situações peculiares ao caso concreto, decidirá pelo cabimento ou não da conversão e, em caso positivo, a forma como será feita.

Aliás, essa liberdade concedida pelo legislador provavelmente se deu em razão da impossibilidade fática de se regulamentar, especificamente, a totalidade das situações que envolvam os serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente. Nesse sentir, o alcance da finalidade da norma por seu aplicador poderia ocorrer por meio de diversas ações, a exemplo do reflorestamento em áreas desmatadas, preservação de espécies animais, despoluição de áreas degradadas ou realização de pesquisas na área ambiental.

Todavia, em qualquer hipótese, não se pode perder de vista as delimitações impostas pela lei, no sentido de que as ações se voltem efetivamente para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Esses limites reduzem a esfera de escolha do administrador, que, ao decidir sobre a viabilidade ou não da conversão da multa, deliberará também a forma como a empresa autuada executará os serviços substitutos, de maneira que esses proporcionem o benefício ambiental concreto almejado pela lei.

No caso em comento, verifico que, apesar de os bens e serviços atribuídos à Gerex/PR não resultarem em benefício direto ao meio ambiente, tal como previsto na lei, a conduta da responsável em aparelhar a autarquia com o propósito de, indiretamente, fortalecer as ações ambientais desenvolvidas pelo Ibama, não se mostra de todo desarrazoada e suficiente para ensejar sua apenação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2005).

Em virtude da temeridade da aplicação da conversão de multa em benefícios indiretos, o IBAMA editou a Instrução Normativa nº 79 de 13 de dezembro de 2005 que previu os procedimentos para a aplicação da conversão de multa administrativa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, revogando a Instrução Normativa nº 10 de 31 de outubro de 2003.

A inovação advinda com a nova IN foi a criação da Câmara de Avaliação de Programas e Projetos de Conversão de Multa, vinculada a Diretoria de Administração e Finanças que respaldou a atuação dos servidores aprovando previamente os projetos e programas passíveis de conversão de multa.

Tal regramento, na linha da instrução normativa anterior, delegou às Comissões Internas o exame e manifestação acerca dos requerimentos apresentados e ao órgão consultivo da Advocacia-Geral da União que atua junto à unidade do IBAMA o prévio exame do Termo de Compromisso a ser celebrado.

Ainda na linha da instrução normativa pretérita, a própria IN nº 79/2005, no seu rol de definições, art. 2º, inciso III, equivoca-se ao conceituar como elemento da conversão de multa a impossibilidade da recuperação, como se pode observar abaixo:

III - conversão de multa: transformação da multa pecuniária simples em prestação de serviços, quando não for possível a recuperação ou a indenização ambiental, podendo o serviço ser executado de forma direta ou indireta, mediante o custeio de programas e de projetos ambientais destinados à preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente mediante qualquer ação, meio ou instrumento;

Como já exposto anteriormente, a obrigatoriedade de recuperação ambiental decorre do parágrafo 3º do art. 225 da Constituição e independe da cominação de multa. Assim, as multas passíveis de conversão não seriam apenas aquelas onde a recuperação ambiental restaria impossibilitada, mas todas as infrações puníveis com multa simples, excetuando-se as obras e atividades já em andamento que carecessem de regularização na época da edição da Lei nº 9.605/98.

Na prática, a conversão de multa teve pouca efetividade, chegando em alguns estados da Federação não ter havido sequer uma conversão de multa aprovada (FEITOSA, 2015).

#### *1.2.4 O Decreto nº 6.514/2008*

Em 22 de julho de 2008 foi promulgado o Decreto nº 6.514. Críticas foram feitas quanto à legalidade do referido decreto, baseada na tese de que haveria afronta a diversos dispositivos e princípios constitucionais como o da legalidade, reserva legal e separação dos poderes. Todas as críticas pertinentes e possíveis também ao decreto anterior, uma vez que o Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República, extrapolaria o exercício do poder regulamentar conferido pelo art. 84, IV, da Constituição Federal (OLIVEIRA, 2012, p. 2), pois o decreto iria além da Lei de Crimes Ambientais, criando tipos administrativos não existentes em lei.

Em sentido contrário à ilegalidade do decreto, a Procuradoria Federal Especializada que atua junto ao IBAMA editou a Orientação Jurídica nº 02/2009, com força vinculante a atuação administrativa, por força dos caputs dos art. 3º<sup>14</sup> e 5º<sup>15</sup> da Portaria PFE/IBAMA nº 01 de 18 de abril de 2012, que dispõe quanto à criação de tipos administrativos por meio de

---

<sup>14</sup> Art. 3º As Orientações Jurídicas Normativas são de aplicação obrigatória no âmbito PFE/IBAMA e das unidades da Procuradoria Geral Federal, quando no exercício de representação da autarquia em matéria finalística.

<sup>15</sup> Art. 5º As questões jurídicas objeto de OJN não serão remetidas à Procuradoria Federal Especializada para manifestação, cabendo à Administração aplicar o entendimento consolidado em todos os processos que versem exatamente sobre a matéria, acostando aos autos cópia da OJN.

decreto, da seguinte forma:

(...). Há evidente distinção entre a sanção de natureza penal ou administrativa, pois, dependendo da instância em que seja aplicada, submete-se aos princípios e regras inerentes a cada um desses regimes.

Então: A sanção imposta em razão do exercício do Poder de Polícia Ambiental tem natureza administrativa e, por consequência, submete-se ao regime jurídico próprio do Direito Administrativo, não havendo espaço para a aplicação dos princípios e preceitos do Direito Penal.

Observe-se que as multas aplicadas por esta Autarquia o são única e exclusivamente com base nos artigos 70 e 72 da Lei n.º 9.605/98, regulamentados, até 23 de julho de 2008, pelo Decreto n.º 3.179/99, e a partir daí pelo Decreto n.º 6.514/08. Tendo em vista que existe mandamento legal determinando a aplicação de penalidades administrativas, desde que conhecidas a materialidade e a autoria da transgressão aos mandamentos ambientais, é obrigatória a punição na dosagem estipulada pelo Decreto.

Embora conhecida unicamente como “Lei de Crimes Ambientais”, a Lei Federal n.º 9.605/98 dispôs sobre infração administrativa ambiental, cuja apuração é de competência dos órgãos integrantes do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, previsto na Lei Federal n.º 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente. Assim, não obstante as redações dos tipos administrativos infracionais assemelhem-se aos tipos penais da Lei n.º 9.605/98, a sanção é aplicada pelo IBAMA com fundamento nos arts. 70, caput, e 72 da Lei n.º 9.605/98. (...) (IBAMA, 2009, p.3-4).

O entendimento da Procuradoria Federal Especializada não é posição isolada e encontra respaldo em julgado no Superior Tribunal de Justiça, a exemplo do aresto a seguir:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. ARMAZENAGEM DE PNEUS USADOS IMPORTADOS, SEM AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE. ART. 70 DA LEI 9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA. REVISÃO DO VALOR DA MULTA EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRECEDENTES.

(...)

2. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa.

3. Hipótese em que o auto de infração foi lavrado com fundamento no art. 70 da Lei 9.605/98, c/c os arts. 47-A, do Decreto 3.179/99, e 4º da Resolução CONAMA 23/96, pelo fato de a impetrante, ora recorrente, ter armazenado 69.300 pneus usados importados, sem autorização do órgão ambiental competente.

4. Considera-se infração administrativa ambiental, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

**5. A conduta lesiva ao meio ambiente, ao tempo da autuação, estava prevista no art. 47-A do Decreto 3.179/99, atualmente revogado. De acordo com o referido preceito, constituía infração ambiental a importação de pneu usado ou reformado, incorrendo na mesma pena quem comercializava, transportava, armazenava, guardava ou mantinha em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições. A referida proibição, apenas para registro, está prevista, atualmente, no art. 70 do Decreto 6.514/2008.**

**6. Tem-se, assim, que a norma em comento (art. 47-A do Decreto 3.179/99), combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, conferia toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, não se podendo falar em violação do princípio da legalidade estrita.**

7. O valor da multa aplicada, por levar em conta a gravidade da infração e a situação econômica do infrator, conforme dispõe o art. 6º da Lei 9.605/98, além de não ter ultrapassado os limites definidos no art. 75 do mesmo diploma legal, não pode ser revisto em sede de mandado de segurança, pois exige dilação probatória, tampouco pode ser reexaminado em sede de recurso especial, conforme o disposto na Súmula 7/STJ.

8. Recurso especial desprovido, ressalvado o acesso da impetrante às vias ordinárias. (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Assim, em que pesem as críticas apresentadas, para o contexto vivido à época, o referido Decreto foi um marco na evolução do processo administrativo ambiental.

Uma das maiores inovações do Decreto nº 6.514 foi a redefinição da competência Procuradoria-Geral Federal no que atine ao processo administrativo ambiental. Ao longo de todos os anos, desde a criação da autarquia até a promulgação do decreto, foi-se gradativamente concentrando atribuições no órgão de representação judicial federal, por vezes atribuições por demais alheias a natureza do órgão. Tal concentração acarretou o acúmulo de processos junto às Procuradorias e a ocorrência de prescrição de diversos processos, ao mesmo tempo em que as ações judiciais visando a reparação do dano eram postergadas, por insuficiência de pessoal necessário para o regular prosseguimento processual. Com o Decreto nº 6.514, as Procuradorias Federais com atuação no IBAMA passaram a se manifestar no bojo do processo apenas diante da ocorrência de controvérsia jurídica e vícios, restabelecendo assim o papel de consultoria e assessoria jurídica do órgão.

Em conformidade com a Lei n. 9.784/99, o Decreto nº 6.514/08 previu o prazo para as alegações finais. Ato processual importante advindo com o novo diploma legal possibilitou que qualquer situação que majorasse ou agravasse a situação do interessado, além daquela de seu conhecimento no momento da ciência do auto de infração, seria impugnada em sede de alegações finais. Anteriormente, tal situação implicaria o restabelecimento do prazo de defesa, como já explicado.

Tal medida acarretou celeridade no desenvolvimento processual, uma vez que o processo não mais retornaria à etapa da defesa e conseqüentemente a uma nova fase de instrução. A inserção do prazo para as alegações finais decorre de imperativo da própria teoria geral do processo e tem fundamento nas garantias ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que no curso da instrução processual informações adicionais são inseridas no processo, e o julgamento da infração sem a possibilidade de contestação de tais

informações caracteriza nítido cerceamento de defesa.

O prazo para apresentação das alegações finais, via de regra, se inicia com a publicação, na sede administrativa e em sítio na rede mundial de computadores, da relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento. Todavia, diante da ocorrência de qualquer situação de agravamento da penalidade, a notificação para a abertura do prazo necessita ser realizada por meio de comunicação com aviso de recebimento. Tal previsão decorre do parágrafo único do art. 123<sup>16</sup> e se faz pertinente, pois, a certeza da ciência do autuado nos casos que a punição será mais gravosa possibilita o exercício do contraditório antes do proferimento da decisão.

Os prazos para defesa, julgamento e recurso antes previstos em atos internos passaram a ser estabelecidos no próprio decreto, sendo 20 (vinte) dias para apresentação da defesa ou recurso, 10 (dez) dias para apresentação das alegações finais e 30 (trinta) dias para o julgamento.

Inicialmente, o Decreto n° 6.514 previu, no seu art. 127, apenas o CONAMA como órgão recursal, contrariando todo o desenvolvimento histórico do processo administrativo ambiental. Todavia, ainda em 2008, com a edição do Decreto n° 6.686 de 10 de dezembro de 2008 que alterou e acrescentou dispositivos aos Decreto n° 6.514, a incumbência de delegar a competência para análise dos recursos foi deixada a cargo do próprio órgão nos termos do parágrafo 2º<sup>17</sup> e art. 127-A<sup>18</sup> do novo artigo, ficando sujeito a recurso ao CONAMA apenas a decisão proferida pela autoridade superior da autarquia.

O aludido Decreto também dispôs acerca da conversão de multa, trazendo como novidade a impossibilidade da conversão de multa quando o dano ambiental causado for indireto ou quando a regeneração puder ocorrer de forma natural. Quando concedido o benefício da conversão de multa o infrator fará jus a 40 (quarenta) por cento de desconto.

Outra inovação advinda com o novel decreto foi a restrição do prazo para

---

<sup>16</sup> Art. 123. A decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, ou ao valor da multa, podendo, em decisão motivada, de ofício ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental vigente. (Redação dada pelo Decreto n° 6.686, de 2008).

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

<sup>17</sup> § 2º O órgão ou entidade ambiental competente indicará, em ato próprio, a autoridade superior que será responsável pelo julgamento do recurso mencionado no caput. (Incluído pelo Decreto n° 6.686, de 2008).

<sup>18</sup> Art. 127-A. A autoridade que proferiu a decisão na defesa recorrerá de ofício à autoridade superior nas hipóteses a serem definidas pelo órgão ou entidade ambiental. (Incluído pelo Decreto n° 6.686, de 2008).

apresentação do requerimento de conversão de multa ao prazo para apresentação de defesa. Além disso, o Decreto apenas incorporou alguns dispositivos previstos na instrução normativa vigente acerca do tema.

#### *1.2.5 A Instrução Normativa nº 14/2009*

Com fito de regular o Decreto nº 6.514/2008, o IBAMA editou a Instrução Normativa nº 14 de 15 de maio de 2009 alterada pela Instrução Normativa nº 27 de 08 de outubro de 2009.

Conforme previsão no Decreto, foi conferido ao Superintendente, em cada Estado da Federação, o poder para nomear servidores públicos de nível superior para desempenharem a função de autoridade julgadora. A tais servidores foram delegadas as multas com valores não superiores a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), cifra deveras significativa. Essa descentralização do poder decisório da pessoa do dirigente máximo em cada Estado para servidores delegados impactou positivamente a celeridade processual.

As análises dos pedidos de conversão de multas, que antes eram tratadas em comissões em órgãos colegiados, passaram a ser analisadas monocraticamente também pelas autoridades julgadoras, assim como os pedidos de parcelamento, todos com o mesmo teto de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) como parâmetro.

Aos procuradores federais foi vedado expressamente a possibilidade de desempenhar a função de autoridade julgadora, por dois motivos. Primeiro, porque ao órgão consultivo e de assessoria jurídica foi delegado a competência para manifestar-se diante da ocorrência de vício ou controvérsia jurídica. Caso o procurador fosse a mesma pessoa competente para a decisão pairaria suspeita quanto a isenção e independência técnica na feitura da análise jurídica, uma vez que poderia ser responsabilizado como autoridade julgadora caso fosse responsável por alguma ilegalidade. O outro motivo, de cunho mais prático, foi a necessidade de se evitar o erro já cometido anteriormente de concentrar diversas atribuições nas Procuradorias Federais Especializadas, sobrecarregando-as, ao ponto de prejudicar o ajuizamento das ações de cobrança e que visassem a reparação civil do dano.

Nessa nova repartição de competência, o Superintendente passou a ser competente para julgar em primeira instância multa com valores superiores a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e os recursos interpostos contra decisão da Autoridade Julgadora, dentre outras.

Uma nova estrutura foi criada com a referida IN. À Câmara Recursal restou a incumbência do julgamento do recurso interposto diante da decisão dos Superintendentes.

Outra estrutura de relevo criada foram as chamadas Equipes Técnicas, responsáveis por diversas atribuições, mas principalmente por instruir os processos antes do julgamento e o fiel cumprimento da decisão. Dentre tais atribuições estão a análise de reincidência e o apontamento de majorantes ou minorantes, notificações ao autuado e a expedição do parecer técnico, documento que discorre sobre a autoria, materialidade, antecedentes, enquadramento legal, sanções aplicáveis e elementos da infração. Aos procuradores federais também foi vedado integrar as Equipes Técnica, por razões similares a vedação quanto a função de Autoridade Julgadora.

No que atine acerca da conversão de multa, a Instrução Normativa em apreço previu a possibilidade da existência de um banco de projetos previamente aprovados aos quais o infrator optaria por aderir no requerimento de conversão de multa. Infelizmente, tal banco de projetos não foi elaborado pela autarquia o que impedira certamente que os valores de muitas multas fossem diretamente empregados no meio ambiente.

Ao término da instrução processual, os autos com controvérsia jurídica, indicativos de vícios sanáveis e insanáveis ou multas superiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) eram obrigatoriamente remetidos à Procuradoria Federal Especializada para emissão de parecer jurídico. Todavia o Procurador Chefe Nacional junto ao IBAMA poderia consolidar teses, circunstância em que o entendimento seria aplicado pela autoridade julgadora, sem necessidade de parecer jurídico em cada caso isolado.

O instrumento legal em apreço possibilitava muitas idas e vindas do processo a Autoridade Julgadora antes do julgamento, como nos casos de solicitação de contradita, indeferimento de produção de prova, aprovação de projeto de conversão de multas sem que houvesse a assinatura do Termo de confissão e a detecção de majorantes e agravantes pela própria Autoridade Julgadora no momento do julgamento.

Visando um ideal encadeamento de atos, atributo ideal do processo, seja ele administrativo ou judicial, o IBAMA expediu a Instrução Normativa nº 10 de 7 de dezembro de 2012 alteradas pelas Instruções Normativas nº 04/2013 e 15/2013, objeto principal deste trabalho.

### 1.2.6 A Instrução Normativa nº 10/2012

A edição da Instrução Normativa nº 10/2012 trouxe grandes benefícios em termos de celeridade processual a autarquia, como já demonstrado em item pretérito do presente trabalho.

A grande inovação do citado instrumento legal se deu com a concentração de todas as decisões da primeira instância em um único momento, sejam pedidos antecipados ou o julgamento principal. Até a vigência da Instrução Normativa nº 14 quando, no momento do julgamento, a Autoridade Julgadora solicitava contradita, indeferia o pedido de produção de prova, aprovava projetos de conversão de multas onde o interessado desistia *a posteriori* antes da assinatura do Termo ou detectava a ocorrência de majorantes ou agravantes fazia-se necessário o restabelecimento de prazos antes do julgamento para o interessado manifestar-se.

O uso da preclusão também foi outro grande instrumento que pôs o processo administrativo ambiental no âmbito do IBAMA em consonância com a teoria geral do processo, seja no prazo para impugnação de agravamento<sup>19, 20</sup> ou para a contestação de vícios sanáveis<sup>21</sup>, tornando o processo um suceder de atos que tem por objeto a aplicação da lei ao caso em concreto.

Os valores para as instâncias recursais foram novamente alterados conforme a tabela 4, a seguir:

---

<sup>19</sup> Art. 60. Verificada situação de agravamento nas situações em que o pagamento não tenha ocorrido, aplica-se o disposto no caput e § 1º do art. 59.

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

(...)

<sup>20</sup> Art. 70. A impugnação do autuado sobre o agravamento se dá, sob pena de preclusão, no prazo das alegações finais;

<sup>21</sup> Art. 73 Os vícios sanáveis deverão ser arguidos, sob pena de preclusão:

I - as da instrução processual até o prazo de recurso da decisão de primeira instância;

II - as relativas aos Autos de Infração e Termos Próprios, até o prazo de defesa;

III - as relativas às competências da autoridade julgadora, nos termos da presente instrução normativa, até o prazo final concedido para pagamento do débito, quando já não caiba mais recurso.

Parágrafo único. Consideram-se vícios sanáveis aqueles cuja convalidação pela autoridade competente não implica em lesão ao interesse público nem prejuízo ao autuado.

Tabela 4. Competência para julgamento em 1ª e 2ª instância com base no valor original do auto de infração.

| Valor de referência<br>(em Reais)   | 1ª instância  | 2ª instância  |
|-------------------------------------|---|---|
| $X \leq 100.000,00$                 | Servidor público designado por portaria do Superintendente Estadual             | Superintendente Estadual  |
| $X < 500.000,00$                    | Superintendente Estadual  | Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais |
| $500.000,00 \leq X < 10.000.000,00$ | Responsável designado pelo Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores              | Coordenador Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos            |
| $10.000.000,00 \leq X$              | Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais | Presidente do IBAMA   |

Percebe-se que o valor-limite máximo para julgamento em 1ª instância pelas Autoridades Julgadoras designadas sofreu considerável redução passando de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), nos termos do art. 2º, inciso IV<sup>22</sup> da IN nº 14/2009 para apenas R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Em contrapartida foi possibilitado pela Instrução Normativa em apreço a criação, nos termos do art. 132<sup>23</sup>, de um grupo de trabalho para cobrança de grandes devedores onde processos com valores a partir de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) receberam

<sup>22</sup> Art. 2º Os Superintendentes do IBAMA nos Estados deverão designar servidor público de nível superior que exercerá a função de autoridade julgadora, sendo-lhe atribuída as seguintes competências:

(...)

IV - julgar as infrações em primeira instância cujo valor da multa atribuído no auto de infração seja de até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais); (com redação dada pela IN 27/2009)

<sup>23</sup> Art. 132. Para efeito de inclusão no CADIN, inscrição do débito em Dívida Ativa, protesto extrajudicial e Execução Fiscal, o processo será remetido a unidade administrativa de jurisdição do domicílio do autuado, ressalvados os débitos de valor igual ou superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), que no âmbito do IBAMA receberão tratamento prioritário e serão conduzidos por grupo de trabalho para cobrança de grandes devedores constituído por servidores designados no âmbito da Coordenação de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos para essas atividades, incluídas a apuração, constituição e cobrança dos débitos aqui considerados.

Parágrafo único. O Coordenador Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos do IBAMA estabelecerá os procedimentos necessários à integração com o Grupo de Cobrança de Grandes Devedores da Procuradoria Geral Federal-PGF, criado pela Portaria AGU nº 204, de 24 de Maio de 2012, nos casos de devedores incluídos no referido Grupo.

tratamento prioritário. O referido grupo passou a atuar em estreita sintonia com o Grupo de Cobrança de Grandes Devedores da Procuradoria Geral Federal-PGF.

No que concerne às Equipes Técnicas, estas passaram a serem denominadas de Núcleos Setoriais Descentralizados de Instrução Processual de Autos de Infração-NUIP e perderam atribuições como, por exemplo, de analisar a autoria e materialidade da infração com sugestão de vício à Procuradoria Federal, a possibilidade de requerer contradita e a elaboração do parecer técnico, passando então a emitir mera manifestação instrutória que não tem força como marco interruptivo da prescrição intercorrente, uma vez que não adota qualquer ato que vise o deslinde do feito.

Vê-se que o desenvolvimento histórico do processo administrativo no âmbito do IBAMA teve diversas fases. Primeiramente, pautado em um modelo concentrador, com forte acúmulo de atribuições ao órgão consultivo e de assessoramento jurídico o processo evoluiu para um modelo onde os servidores públicos do próprio órgão passam a desempenhar uma gama de atribuições relevantes.

Pode-se didaticamente afirmar ainda que o processo administrativo ambiental evoluiu de uma concepção altamente concentradora e auto-executória, fruto do regime de exceção pretérito, onde a própria autarquia definia as infrações a ela pertinentes e a homologação dos autos eram praticamente automáticas com a conseqüente inscrição, de pronto, do devedor no CADIN, para um processo consonante ao Estado Democrático de Direito, que visa não só a punição de condutas lesivas ao meio ambiente, mas que visa também a garantia ao devido processo legal.

Observa-se, concomitantemente, que o aprimoramento do processo em consonância às garantias constitucionais diminuiu a eficiência na aplicação das multas. Com fito de reverter tal quadro foi editado a Instrução Normativa nº 10/2012, que apesar de tímidos avanços na celeridade processual, possibilitou um aumento na arrecadação da autarquia.

Em que pese a duração razoável do processo, de eficácia plena e imediata, ter sido alçada a patamar constitucional, em resposta ao clamor popular de que não há justiça se esta demora demasiadamente, tal princípio evidentemente deve ser aplicado em consonância com os demais princípios constitucionais, notadamente o devido processo legal e às garantias ao contraditório e a ampla defesa (Fiorillo, 2012, p. 138).

Esse equilíbrio entre a celeridade processual, consectário do ideal de justiça, elevado a *status* de direito fundamental por meio da Emenda Constitucional nº 45, e o devido processo legal, com as garantias ao contraditório e a ampla defesa, necessita ser otimizado, possibilitando a máxima concretude e realização de ambos os valores -

celeridade e devido processo legal -, haja vista que ambos são imperativos constitucionais.

É nessa tênue interface de valores constitucionais que este trabalho se propõe a análise da Instrução Normativa nº 10/2012. Para tanto, resta rever o conteúdo e alcance das citadas garantias ao contraditório e a ampla defesa.

## 2. AS GARANTIAS AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

### 2.1 PANORAMA HISTÓRICO DAS GARANTIAS AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

Para o convívio de uma coletividade de pessoas, sob o mesmo território, de modo que a liberdade de cada indivíduo possa ser exercida, faz-se necessário o estabelecimento de normas a que todos devem se submeter.

Afirma Dalmo Dallari (2010, p. 25) que não basta uma reunião de pessoas para que se constitua uma sociedade. Para tal, a coletividade necessita munir-se do elemento finalidade, ter um fim único, devendo objetivar o bem de todos - o bem comum. Calcado no bem comum, é que surge a legitimidade para a imposição de normas a toda a coletividade. Senão, como seria possível assegurar a unidade na variedade, unidade esta necessária à obtenção do bem comum, diante de tanta diversidade de preferências, de aptidões e de possibilidades entre os homens?

Arnaldo Vasconcelos (2001, p.54) citando o contratualista Rousseau, sintetiza, nesse aspecto, o Direito como “compartição de liberdade”. Assim discorre o autor:

O Direito nasce do pacto social. Resulta da transação em que cada um concorda em ceder parte de sua liberdade, a fim de que as liberdades, a individual e a coletiva, se tornem possíveis. O Direito representa, pois, o resulta desta operação, vale dizer, é liberdade compartilhada.

Se não se compartilhar a liberdade, não haverá exercício possível da liberdade. Esta só existe com a condição de ser limitada para cada um, em proveito de todos. A liberdade absoluta é também absoluta impossibilidade de seu exercício. (VASCONCELOS, 2001, p. 54).

Nesse contexto, surge o Estado moderno com sua força mais poderosa do que as demais forças sociais do país, incumbido de sintetizar a vontade geral (MENDES; BRANCO, 2011, p.435).

O Estado moderno, aponta Kriele (1980 *apud* Mendes e Branco, 2011), carrega um dilema aparentemente insolúvel. Ao tempo em que necessita desta força superior para fazer-se valer frente às demais forças sociais, deve outorgar proteção aos mais fracos indivíduos de sua coletividade. A solução consiste no fato de o Estado incorporar a defesa dos direitos humanos em seu próprio poder. Entretanto, “sem a divisão de poderes isto não passará de uma declaração de intenções”, adverte o autor. E ainda:

Os direitos humanos somente podem ser realizados quando limitam o poder do Estado, quando o poder estatal está baseado em uma ordem jurídica que inclui a

defesa dos direitos humanos. (...) Os direitos humanos estabelecem condições e limites àqueles que têm competência de criar e modificar o direito e negam poder de violar o direito. Certamente, todos os direitos não podem fazer nada contra um poder fático, a *potestas desnuda*, como tampouco nada pode fazer a moral face ao cinismo. Os direitos somente têm efeito frente a outros direitos, os direitos humanos somente em face a um poder jurídico, isto é, em face a competências cuja origem jurídica e cujo *status* jurídico seja respeitado pelo titular da competência.

Essa é a razão profunda porque os direitos humanos somente podem funcionar em um Estado constitucional. (...) (Kriele, 1980 *apud* Mendes e Branco, 2011, p.435).

É nesse diapasão que se denota o significado que os direitos fundamentais, especialmente os direitos fundamentais de caráter processual, assumem para a ordem constitucional como um todo (MENDES; BRANCO, 2011, p. 435).

A título de melhor compreensão, oportuno traçar as distinções entre direito e garantia. Já em 1921, Maurice Hauriou (1921 *apud* DA SILVA, 2005) notara que não basta que um direito seja reconhecido e declarado, é necessário também garanti-lo, porque virão ocasiões em que será discutido e violado. Ruy Barbosa, a cerca da distinção entre direitos e garantias, discorre:

(...) no texto da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias: ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito. (RUY BARBOSA, 1978 *apud* DA SILVA, 2005).

A Constituição, de fato, não consigna regra que diferencie e separe as duas categorias, nem sequer adota terminologia precisa a respeito das garantias, observa José Afonso da Silva (2005, p. 186). Todavia, para o propósito do presente trabalho tal distinção é imprescindível, uma vez que tem por objeto as garantias necessárias ao exercício do direito de defesa.

Cunhado inicialmente na dogmática constitucional alemã, a expressão “*Justizgrundrechte*” é utilizada para se referir a um elenco de proteções constitucionais que visam proteger o indivíduo no contexto do processo judicial (MENDES; BRANCO, 2011, p. 433). Embora imperfeita, uma vez que muitos desses direitos transcendem a esfera propriamente judicial, afirma Mendes e Branco (2011, p. 433) que, no contexto brasileiro, as garantias ao contraditório e à ampla defesa têm relevo não apenas no processo judicial civil e penal, mas também no âmbito dos procedimentos administrativos em geral.

Assim, a boa aplicação dessas garantias configura elemento essencial de realização do princípio da dignidade humana na ordem jurídica (MENDES; BRANCO, 2011, p. 435),

onde o processo encontra limite na dignidade humana. Como afirma Mauz-Dürig (1990 *apud* MENDES; BRANCO, 2011), o princípio da dignidade da pessoa humana impede que o homem seja convertido em objeto dos processos estatais.

Esta estreita relação entre as garantias processuais e o princípio da dignidade da pessoa humana foi sintetizada no comentário de Mendes e Branco (2011, p. 436):

Assim, tal como a garantia do devido processo legal, o princípio da dignidade da pessoa humana cumpre função subsidiária em relação às garantias constitucionais específicas do processo. Os direitos fundamentais relacionados à atuação processual e procedimental fundamentam-se no princípio da dignidade da pessoa humana, e a compreensão do processo como um fim em si mesmo e o homem como objeto desta finalidade agride a um só tempo direitos fundamentais relacionados à existência do processo, e também a dignidade humana. (Mendes e Branco, 2011, p. 436)

Percebe-se que a aplicação irrepreensível ou não destas garantias é que permite avaliar a real observância dos elementos materiais do Estado de Direito e distinguir civilização de barbárie (MENDES; BRANCO, 2011, p. 437).

Sendo o processo um meio a realização da dignidade humana e não um meio que tem por objeto o ser humano, urge a pormenorização da referida ferramenta.

## 2.2 O PROCESSO COMO GARANTIA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Segundo José Albuquerque Rocha (2009, p. 19) o processo nada mais é que uma “série coordenada de atos de vontade tendentes à produção de um efeito jurídico final [...]”.

Etimologicamente, o vocábulo processo, do latim *procedere*, tem o sentido de marcha para frente, avanço, progresso, desenvolvimento. No âmbito estatal, é instrumento utilizado pelos três Poderes para a consecução de seus fins, e apesar de utilizar-se de regramentos próprios tem como fonte criadora a própria Constituição (DI PIETRO, 2013, p.682). Mesmo que distintos entre si os processos, no âmbito dos diferentes poderes, obedecem aos mesmos princípios da competência, formalidade e supremacia do interesse público sobre o privado, o que possibilita afirmar como existente uma teoria geral do processo.

### 2.3 A GARANTIA À AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O processo administrativo, no âmbito da administração pública, pode ser definido, em sentido amplo, como uma série ordenada de atividades da administração que prepara a edição de ato administrativo. Já em sentido estrito, define-se processo administrativo como o conjunto de atos praticados na esfera administrativa, sejam eles praticados pela administração, isoladamente, ou em conjunto com os administrados, até a decisão final da autoridade competente na esfera em questão (NERY JÚNIOR, 2009, p. 211).

Despicienda a divergência doutrinária em torno do termo “processo administrativo”. Posições defendidas, por exemplo, por Alcides de Mendonça Lima de que o processo administrativo deve ser entendido como procedimento, reservando a atividade dos órgãos jurisdicionais no exercício da jurisdição contenciosa, o termo “processo” não acarreta maiores implicações para o objeto em questão. Para fins do presente trabalho, a expressão “processo administrativo” será utilizada indistintamente do conceito de “procedimento”, uma vez que coaduna-se com o vocabulário utilizado pelo próprio constituinte (FIORILLO, 2012, p. 154).

No processo administrativo, a lide pode ser instaurada por provocação ou iniciativa da própria Administração e se aperfeiçoa com o estabelecimento da relação bilateral, onde, de um lado, figura o interessado ou administrado, e, no outro, a Administração que atua em interesse próprio (DI PIETRO, 2013, p.683). Decorre dessa condição a gratuidade do processo administrativo e a inaplicabilidade da aplicação do princípio da sucumbência, uma vez que a própria Administração possui interesse no deslinde do processo.

No âmbito da Administração Pública Federal, o processo administrativo é regulado pela Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, costumeiramente conhecida por “Lei de Processo Administrativo”.

### 2.4 A GARANTIA À AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA

Na seara ambiental, as sanções administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente decorrem da Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, também chamada de “Lei de Crimes Ambientais”, que, além do aspecto administrativo, aborda

matéria penal, tipificando os crimes ambientais além de peculiaridades na aplicação das penas e dos ritos processuais dele decorrente.

Regulando a “Lei de Crimes Ambientais”, a Administração Pública Federal editou o Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Assim, a “Lei de Processo Administrativo” e o Decreto nº 6.514/2008 são os instrumentos legais que, em conjunto, regem o processo administrativo ambiental federal.

Na atualidade, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a autarquia editou a Instrução Normativa nº 10, de 07 de dezembro de 2012, que regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas (BRASIL, 2012).

Instruções normativas podem ser classificadas como um ato puramente administrativo, uma norma complementar administrativa que tende a pormenorizar ato hierarquicamente superior, seja uma portaria de um superior hierárquico, um decreto presidencial ou uma portaria interministerial. No caso em tela, a Instrução Normativa nº 10/2012 regula o Decreto nº 6.514/2008, elevando o nível de concretude de seus comandos normativos.

Pela própria razão de ser de uma instrução normativa, as instruções normativas não podem inovar o ordenamento jurídico, nem confrontar com leis ou decretos, devendo a eles guardar consonância.

No processo administrativo ambiental no âmbito do IBAMA também é possível reconhecer as três fases básicas existentes em quaisquer processos, quais sejam: a instauração, a instrução e a decisão.

A fase de instauração, a rigor, se dá com o estabelecimento da relação processual entre a Administração e o interessado. Iniciando-se com a citação do interessado para apresentar defesa ao auto de infração lavrado, irrelevante afirmar que este se distingue da autuação processual.

A autuação do processo nada mais é do que um ato administrativo para atribuir uma numeração de controle e um encadernamento, onde constam os dados da parte interessada. Por vezes, a *práxis* administrativa leva a autuação de processo em nome de um interessado que por vezes ainda não tomou conhecimento da autuação. A rigor, nesta situação, inexistente processo, uma vez que a relação jurídica ainda não foi estabelecida.

Compete o ato de instauração do processo, nos termos do art. 10, inciso I<sup>24</sup> da citada IN, ao setor de fiscalização da autarquia da Superintendência que atua no local<sup>25</sup> da infração. Uma vez citado o interessado, de pronto inicia-se a fase de instrução. Ao passo que a instauração se dá num ato único e preciso, que é a ciência do auto, a instrução tem início com a abertura do prazo de 20 (vinte) dias para apresentação da defesa e se prolata no tempo.

Neste momento processual o autuado, fazendo uso da ampla defesa e contraditório, pode contestar o auto de infração lavrado, a validade de sua citação, as informações constantes no relatório de fiscalização ou sua ausência, alegar vícios sanáveis e insanáveis, além de apresentar laudo técnico que contradite as informações constantes no processo administrativo, requerer perícias técnicas, juntar quaisquer provas admitidas no direito, requerer a produção de provas, requerer a minoração ou reatuação do valor indicado ou sua conversão. Pode ainda o autuado requerer o parcelamento da multa ou queda-se inerte.

No que atine à produção de provas, é importante salientar dois pontos. Primeiramente, as provas devem ser especificadas já na defesa. O pedido genérico muito adotado na prática judicial não supre tal necessidade e acarreta a preclusão temporal, não podendo ser alegada em recurso. É o que se depreende do art. 102 da referida IN<sup>26</sup>. Em segundo lugar, é importante se ter ciência de que as provas especificadas por ocasião da defesa são produzidas pelo interessado e às suas expensas, nos termos do art. 81<sup>27</sup>. Exceção a essa regra se dá nas situações que dependam da própria Administração ou de terceiros para a produção da prova. Exemplo dessas exceções são os casos de cubagem de madeira apreendida e depositada nos prédios da própria Administração ou de realização de vistoria para medição da calagem de embarcações apreendidas e depositadas sob a guarda de

---

<sup>24</sup> Art. 10 Compete à fiscalização do IBAMA:

I - inaugurar o procedimento administrativo ambiental, com notificação, lavratura de termos próprios e auto de infração, inclusive por descumprimento das obrigações previstas no §1º do art. 17-C e no art.17-I, ambos da Lei 6.938/81; (...)

<sup>25</sup> Art. 48. Será instaurado processo para apuração de infrações ambientais no prazo de cinco dias contados da entrega do auto de infração ou Termos Próprios ao autuado.

§ 1º A instauração do processo dar-se-á na Superintendência do IBAMA ou sua unidade descentralizada ou avançada da unidade federativa do local da infração.

<sup>26</sup> Art. 102. Não será apreciada, por ocasião do recurso, matéria de fato e de direito não suscitada na defesa, nem será deferida a produção de provas não requeridas e justificadas naquela ocasião, salvo fatos novos, supervenientes ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

<sup>27</sup> Art. 81. As provas especificadas na defesa deverão ser produzidas pelo autuado, às suas expensas, no prazo concedido, salvo nas hipóteses em que se encontrem em poder do órgão responsável pela autuação ou de terceiros.

terceiros, como a Marinha do Brasil, quando houver dúvida quanto a autenticidade da licença apresentada.

Ainda na fase instrutória, o processo é encaminhado ao Núcleo Técnico Setorial de Instrução Processual de Autos de Infração - NUIP, sejam os núcleos descentralizados existente nos estados ou localizado na sede, a depender do local de ocorrência da infração e valor indicado da multa<sup>28,29</sup>. Observa-se que o critério do local de ocorrência da infração é previsto expressamente para a instauração do processo. Já a instrução, ocorre também no mesmo local por mero costume administrativo, atendendo ao princípio da economicidade. Todavia, o descumprimento desta disposição, qual seja, a instauração e instrução em local diverso do local da infração, desde que não impossibilitem a ciência do interessado, a apresentação da defesa e o acesso aos autos, não invalida o ato administrativo, uma vez que o ato praticado atinge o fim almejado<sup>30</sup>.

No Núcleo Técnico Setorial de Instrução Processual de Autos de Infração - NUIP, o processo é instruído com mais informações que facilitem a tomada de decisão por parte da autoridade julgadora. As principais delas são o indicativo de majorantes, agravante por reincidência e atenuantes, também chamadas de minorantes.

As situações majorantes estão previstas no art. 22<sup>31</sup>. Uma vez detectadas, implicam

---

<sup>28</sup> Art. 5º (...) §2º Os autos de infração cujo valor indicado pelo agente autuante seja igual ou superior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), depois de registrados nos sistemas corporativos pela fiscalização, serão encaminhados, no prazo máximo de 10 (dez) dias, à Coordenação Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos, para distribuição dos correspondentes processos administrativos às autoridades julgadoras competentes na forma desta Instrução Normativa.

<sup>29</sup> Art. 6º (...) § 5º Os autos de infração cujo valor indicado ou consolidado sejam igual ou superior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) serão encaminhados, depois de registrados nos sistemas corporativos pela fiscalização no prazo máximo de 10 (dez) dias, à Coordenação Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos, para distribuição dos correspondentes processos administrativos às autoridades julgadoras competentes na forma desta instrução normativa.

<sup>30</sup> Art. 74. As nulidades previstas no dispositivo anterior, exceto às relativas às competências da autoridade julgadora, considerar-se-ão sanadas:

I - se não forem arguidas em tempo oportuno, de acordo com o disposto no artigo anterior;

II - se, praticado por outra forma, o ato tiver atingido o seu fim;

III - se a parte, ainda que tacitamente, aceitar os seus efeitos.

<sup>31</sup> Art. 22. São circunstâncias que majoram a pena, quando não constituem ou qualificam a infração, ter o agente cometido a infração:

I - para obter vantagem pecuniária;

II - coagindo outrem para a execução material da infração;

na majoração da multa dentro dos parâmetros do art. 24. Já as atenuantes, previstas no art. 21, implicam na minoração da multa no limites do art. 23, todos da Instrução Normativa n° 10/2012. Ocorre que uma vez indicada qualquer situação que agrave a situação do autuado, o interessado deverá ser notificado da situação, mediante aviso de recebimento, para, se desejar, contestar o agravamento em sede de alegações finais. Essa é a exegese do parágrafo único do art. 123<sup>32</sup> do Decreto n° 6.514. Neste mesmo momento, no prazo para as alegações finais, o autuado também poderá contestar a análise que indicar o agravamento por reincidência, situação que se passará a abordar.

O procedimento quanto ao agravamento por reincidência está prevista no art. 67<sup>33</sup> e

---

III - concorrendo para danos à propriedade alheia;

IV - atingindo áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso;

V - em período de defeso à fauna;

VI - em domingos ou feriados;

VII - à noite;

VIII - em épocas de seca ou inundações;

IX - com o emprego de métodos cruéis no manejo de animais;

X - mediante fraude ou abuso de confiança;

XI - mediante abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental;

XII - no interesse de pessoa jurídica mantida, total ou parcialmente, por verbas públicas ou beneficiada por incentivos fiscais;

XIII - facilitada por funcionário público no exercício de suas funções.

XIV - no exercício de atividades econômicas financiadas direta ou indiretamente por verbas públicas;

<sup>32</sup> Art. 123. A decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, ou ao valor da multa, podendo, em decisão motivada, de ofício ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental vigente. (Redação dada pelo Decreto n° 6.686, de 2008).

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

<sup>33</sup> Art. 67. Por ocasião do julgamento do auto de infração, será verificada pelo NUIP a existência de auto de infração anterior confirmado em julgamento, situação em que a nova multa será majorada em dobro ou em triplo, nos termos do art. 11 do Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008.

§ 1º. Considera-se reincidência o cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período cinco anos, contados da lavratura do auto de infração confirmado em julgamento, ainda que não definitivo.

§ 2º Para fins de agravamento, consideram-se julgados, sem possibilidade de recurso, os autos de infração cujos débitos tenham sido convertidos, pagos ou parcelados.

se caracteriza por uma exacerbação da sanção ao autuado que se mostra renitente no cometimento de condutas lesivas ao meio ambiente. Medida de personalização da sanção, o agravamento possibilita a distinção entre infratores de um mesmo dispositivo legal e similar danosidade quando um se mostrar averso a moldar sua conduta aos comandos legais ao passo que o outro cometeu o gravame uma única vez. Para tanto, alguns requisitos devem ser preenchidos.

O primeiro deles é a existência de auto de infração anterior, seja este lavrado para infrações de mesma capitulação, no caso de reincidência específica, ou lavrado para infração diversa, que ensejaria a constatação de reincidência genérica. O segundo requisito é o interregno temporal entre a lavratura dos autos de infração, que não poderá ser superior a 05 (cinco) anos para a imposição do agravamento.

Por último, a exigência que o auto de infração anterior tenha sido julgado procedente, ainda que em primeira instância. Sendo o agravamento genérico, a multa deve então ser duplicada, ao passo que será triplicada diante da constatação de agravamento específico.

Os indicativos de agravantes e a análise de reincidência são pormenorizados pelo NUIP na chamada manifestação técnica<sup>34</sup> e certidões que atestem a reincidência. Ao término de tal procedimento, dá-se por encerrada a fase instrutória.

Oportuno fazer distinção que a Instrução Normativa não detalha. Manifestação técnica é o termo genérico que pode ser dividido em duas espécies principais. A primeira dela, a manifestação técnica propriamente dita, trata-se de uma resposta da área técnica da autarquia a questionamentos da autoridade julgadora. Geralmente elaborada em forma de quesitos, deve se ater ao questionamento realizado de forma objetiva pelo julgador. A segunda espécie de manifestação técnica é a manifestação técnica de cunho instrutório.

---

§ 3º Verificada a hipótese prevista no artigo anterior, essa circunstância será registrada nos autos e comunicada na forma do caput do art. 57 ao autuado, ficando a oportunidade de impugnação preclusa, se não oferecida no prazo das alegações finais.

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

§ 5º A intimação, nos casos em que apurada a reincidência, conterà o número do auto de infração que originou a reincidência e o valor da multa agravado.

<sup>34</sup> Art. 77. A manifestação técnica, quando solicitada, encerra a fase de instrução.

Esta, elaborada pelos NUIPs, apontam as situações agravantes e atenuantes, porventura encontradas e se posiciona quanto a indicativos de agravamento por reincidência. Para fins deste trabalho, esta manifestação do NUIP será denominada de manifestação instrutória, maneira pela qual é denominada no documento gerado ao término da instrução.

A rigor, a instrução processual se encerra com a manifestação instrutória, mas apenas para a própria Administração, pois ao autuado é facultada a apresentação de alegações finais.

A abertura do prazo para as alegações finais varia conforme a instrução processual pretérita. Caso haja indicações de majoração da multa ou agravamento por reincidência, o autuado deverá ser cientificado por meio de aviso de recebimento<sup>35</sup> que certifique a certeza de seu conhecimento. Mas se a instrução processual não apontou qualquer situação prejudicial ao autuado, além daquela que ele teve conhecimento com a ciência do auto de infração, a notificação para apresentação de alegações finais se dará por meio de publicação em edital na unidade administrativa ou na rede mundial de computadores.

As alegações finais são peças pouco apresentadas, mas de suma importância para a garantia a ampla defesa e ao contraditório. É neste momento processual que o interessado poderá impugnar todos os atos e informações inseridas no processo após a apresentação da sua defesa até o encerramento da instrução processual. O não exercício do contraditório neste momento, em alguns casos, acarretará a preclusão temporal, como por exemplo, na hipótese de não impugnação do agravamento por reincidência<sup>36</sup>, da aplicação de majorantes<sup>37</sup> e a não impugnação de vícios sanáveis durante a instrução<sup>38</sup>.

Expirado o prazo para as alegações finais, procede-se o julgamento pela autoridade

---

<sup>35</sup> Art. 57. As intimações realizadas no âmbito do processo deverão ser comunicadas aos interessados por meio de correspondência encaminhada com Aviso de Recebimento - AR convencional ou digital, salvo as intimações para apresentação de alegações finais sem a caracterização de hipótese de agravamento, que se darão mediante publicação de edital na Unidade Administrativa do IBAMA ou em seu sítio na rede mundial de computadores, contendo a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento.

<sup>36</sup> Art. 60. (...) § 1º A impugnação do agravamento se dará, sob pena de preclusão, no prazo das alegações finais. (...)

<sup>37</sup> Art. 67 (...) § 3º Verificada a hipótese prevista no artigo anterior, essa circunstância será registrada nos autos e comunicada na forma do caput do art. 57 ao autuado, ficando a oportunidade de impugnação preclusa, se não oferecida no prazo das alegações finais.

<sup>38</sup> Art. 73 Os vícios sanáveis deverão ser arguidos, sob pena de preclusão:

I - as da instrução processual até o prazo de recurso da decisão de primeira instância; (...)

julgadora de primeira instância. A competência para o julgamento se dá em razão do valor da multa conforme já explicitado na tabela 4. Em razão do art. 57, parágrafo 8º<sup>39</sup> todos os pedidos antecipados, como, por exemplo, pedido de liberação, ainda que a título precário, de veículo ou embarcação apreendida, pedidos de produção de prova, de parcelamento e todos os demais, serão apreciados no momento do julgamento.

Ressalte-se que nos casos de deferimento do pedido de produção de prova, requisição de contradita ou manifestação técnica opera-se a reabertura da fase de instrução que se encerrará com novo prazo para as alegações finais. Nos demais casos, a autoridade julgadora decidirá de forma motivada, abordando obrigatoriamente os ditames do art. 88 quanto à autoria e materialidade; enquadramento legal; dosimetria da pena considerando as majorantes e minorantes apontadas e o agravamento por reincidência, se houver; manutenção ou cancelamento das medidas administrativas aplicadas e o período de vigência das sanções restritivas de direitos, dentre outras.

Ao NUIP compete<sup>40</sup> o fiel cumprimento da decisão. Com fito de oportunizar a interposição de recurso ou pagamento da multa, o NUIP notifica o interessado da decisão.

No prazo de recurso, alguns atos devem ser questionados sob pena de preclusão. Dentre eles estão o indeferimento do pedido de produção de prova<sup>41</sup>, a incompetência<sup>42</sup> da autoridade prolatora da decisão e o agravamento da multa constatada apenas no momento de julgamento em 1ª instância<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Art. 57 (...) § 8º Os atos processuais, inclusive a impugnação de questões incidentais e decisões interlocutórias, em benefício da celeridade processual, serão concentrados e diferidos para o momento processual de julgamento do auto de infração ou do recurso;

<sup>40</sup> Art. 91. Proferido o julgamento da infração, a autoridade julgadora remeterá o processo ao NUIP para intimações e demais providências determinadas na decisão.

<sup>41</sup> Art. 82. O indeferimento do pedido de produção de provas poderá ser impugnado por ocasião do eventual recurso interposto da decisão da autoridade julgadora sobre o mérito do auto de infração.

Parágrafo único. A autoridade que apreciar o recurso, verificando que houve o cerceamento de defesa pelo indeferimento da produção de provas, declarará essa circunstância nos autos e reabrirá o prazo ao autuado para requerer as provas que entender pertinentes e produção das provas requeridas, anulando os atos subsequentes ao cerceamento de defesa havido, proferindo-se, após, novo julgamento, se houver anterior abrangido pela anulação.

<sup>42</sup> Art. 73 Os vícios sanáveis deverão ser arguidos, sob pena de preclusão: (...)

III - as relativas às competências da autoridade julgadora, nos termos da presente instrução normativa, até o prazo final concedido para pagamento do débito, quando já não caiba mais recurso.

<sup>43</sup> Art. 90. Caso a autoridade julgadora decida por aplicar a penalidade de multa em substituição à sanção de

Importante ressaltar que, nas hipóteses sujeitas a recurso de ofício, para fins de garantir o contraditório, faz-se necessário a abertura de prazo<sup>44</sup> para apresentação de recurso por parte do interessado, mesmo que a decisão de primeira instância tenha acatado a integral do que fora pleiteado pela defesa.

O recurso apresentado não pode inovar<sup>45</sup>, seja em matéria de fato ou de direito, salvo diante da ocorrência de fato novo ocorrido posteriormente ao julgamento.

Apesar de dirigido à autoridade recursal, o recurso será devolvido à autoridade prolatora da decisão impugnada, que poderá retratar-se<sup>46</sup> no prazo de 05 (cinco) dias. Uma vez não se retratando ou promovendo retratação apenas parcial, o recurso é então remetido a segunda instância.

Importante salientar que o recurso interposto tem efeito suspensivo<sup>47</sup> apenas quanto à sanção de multa, tendo efeito devolutivo no que concerne às demais sanções. Daí a obrigatoriedade do NUIP de notificar<sup>48</sup> o autuado a reparar o dano após a decisão de 1ª instância, independentemente da interposição de recurso.

Proferida a decisão de 2ª instância, dela não caberá recurso<sup>49</sup>. O que não significa dizer que a Administração não poderá apreciar documentos extemporâneos e rever seus atos, afim de realização de justiça no caso concreto, baseando-se nos ditames da Lei de

---

advertência, majorar a multa ou agravar por qualquer motivo a situação do autuado, nas hipóteses em que estas situações só sejam detectadas no momento do julgamento, o autuado poderá sobre elas manifestar-se em preliminar do recurso eventualmente apresentado em face do julgamento.

<sup>44</sup> Art. 93 (...)§ 3º Somente será encaminhado recurso de ofício após a intimação do autuado acerca do julgamento, decorrido o prazo para apresentação de recurso voluntário.

<sup>45</sup> Art. 102. Não será apreciada, por ocasião do recurso, matéria de fato e de direito não suscitada na defesa, nem será deferida a produção de provas não requeridas e justificadas naquela ocasião, salvo fatos novos, supervenientes ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

<sup>46</sup> Art. 100. O recurso será apresentado à autoridade julgadora de primeiro grau, que poderá se retratar no prazo de 5 (cinco) dias.

<sup>47</sup> Art. 101. O recurso terá efeito suspensivo quanto à multa e devolutivo quanto às demais sanções, exceto, quanto a estas, por decisão expressa e fundamentada em contrário por parte da autoridade julgadora.

<sup>48</sup> § 1º Verificando-se a existência de danos a serem reparados, o servidor, agente ou grupo de servidores ou agentes que compõem os Núcleos Técnicos Setoriais Descentralizados de Instrução Processual de Autos de Infração -NUIP junto à Superintendência ou Gerência Executiva deverá intimar os infratores para apresentarem projeto de recuperação, no prazo do recurso e para assinarem Termos de Compromisso de Recuperação de Danos.

<sup>49</sup> Art. 2º (...) V - Decisão de segunda instância: é a decisão prolatada pela autoridade julgadora de segunda instância, contra a qual não cabe mais recurso.

Processo Administrativo, desde que respeitados os direitos adquiridos pelos particulares.

## 2.5 CONCEITOS DE GARANTIA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

As garantias ao contraditório e à ampla defesa têm como fundamento o princípio constitucional do devido processo legal. Expressão oriunda da doutrina inglesa, *o due process of law* foi positivado na Carta de 88 no inciso LIV, artº 5 onde se lê:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (BRASIL, 1988).

Na Inglaterra, o primeiro documento que fizera menção a tal princípio, mesmo utilizando-se de outra expressão para tal, foi a *Magna Charta Libertatum* de João Sem-Terra, em 1215 em seu artigo 39<sup>50</sup>. O termo hoje consagrado adveio também da Inglaterra, já em 1354, com o reinado de Eduardo III, no documento denominado *Statute of Westminster of the Liberties of London* de autoria de um legislador desconhecido (Nery Júnior, 2009, p. 78).

Segundo Nelson Nery Júnior (2009, p. 77) bastaria a norma constitucional haver adotado o princípio do devido processo legal que daí decorreria todas as conseqüências processuais que garantiriam ao cidadão o direito a um processo e uma sentença justa. O devido processo legal seria então o princípio que se concretiza nas diversas manifestações, como: a publicidade dos atos processuais, a impossibilidade de utilização de provas obtidas por meio ilícitos, os postulados do juiz natural, o contraditório e a ampla defesa.

Todavia, no que concerne às garantias ao contraditório e à ampla defesa, os constituintes acharam por bem positivá-los no mesmo artigo 5º, em seu inciso LV, *in verbis*:

---

<sup>50</sup> Art. 39 Nenhum homem livre será detido ou aprisionado, ou privado de seus direitos ou bens, ou declarado fora da lei, ou exilado, ou despojado, de algum modo, de sua condição; nem procederemos com força contra ele, ou mandaremos outros fazê-lo, a não ser mediante o legítimo julgamento de seus iguais e de acordo com a lei da terra (tradução livre).

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. (BRASIL, 1988).

Relativamente ao texto constitucional pretérito, o art. 153, § 15 da Constituição de 1969, o inciso acima transcrito trouxe uma inovação profunda, na medida em que explicitou que as garantias à ampla defesa e ao contraditório alcançassem expressamente o processo administrativo, posição esta defendida já pela doutrina à época (NERY JÚNIOR, 2009, p. 204).

A doutrina não é unânime quanto a distinção entre ampla defesa e contraditório. Ao contrário, muitas vezes dá tratamento idêntico a ambas as garantias (DALL' ALBA, 2015).

Sociologicamente, a defesa é um instinto vital dos seres vivos que opõe resistência a qualquer ameaça contra sua integridade para conservação da sobrevivência. Sua delimitação jurídica foi construída posteriormente, fruto da exigência de que a “idéia de defesa é uma exigência insuperável e conatural de reação no homem” frente a atos de ofensa (PÉREZ, 1998, p.35 *apud* DALL' ALBA, 2015).

Não se trata apenas de um ideal a ser alcançado. No direito processual, a defesa significa o agir em reação ante uma demanda ou ato processual da parte contrária que tenha o condão de afetar seus interesses. Mas não só isso. Há um aspecto ativo da defesa, que se manifesta na elaboração de provas, inquirição de testemunhas, na apresentação de teses e valoração jurídica dos fatos da causa.

Gilmar Ferreira Mendes, acerca do tema, discorre no mandado de segurança nº MS 24.268:

Não é outra a avaliação do tema no direito constitucional comparado. Apreciando o chamado '*Anspruch auf rechtliches Gehör*' (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, assinala o *Bundesverfassungsgericht* que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar. (BRASIL, 2004, p.16).

A dogmática alemã debruça-se sobre a garantia consagrada no inciso LV, de modo que fique bastante perceptível a concretude de tal princípio. No que concerne ao direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar, afirmam os

germânicos, que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção, conhecimento e de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (BRASIL, 2004, p.4).

Dáí decorre o dever de se fundamentar as decisões. Pois apenas quando estas forem explicitadas, abre-se a possibilidade de aferir a obrigação por parte da Administração de considerar as razões apresentadas e se os argumentados levantados pela defesa foram analisados de forma séria e detidamente.

Quanto à distinção entre ampla defesa e contraditório, muitos doutrinadores tratam ambas as garantias indistintamente, uma vez que estão estreitamente interligadas, uma servindo de condição de existência da outra. Todavia, salutar expor a posição de Gil Ferreira de Mesquita que aponta uma distinção entre ambas:

Entendemos que o contraditório é que possibilita a ampla defesa. O réu somente poderá apresentar uma contestação, por exemplo, após sua citação. [...] pode ser afirmado que o contraditório proporcionou a ampla defesa, mas esta é faculdade do réu. Em outras palavras, a informação é obrigatória, mas a reação, esta é facultativa. (MESQUITA, 2003. p. 186-187 *apud* DALL' ALBA, 2015).

Observa-se que a ampla defesa, por ser um significante interpretado extensivamente, para fim de garantir o maior nível de concretude da garantia, mesmo que tenha por condição de existência o contraditório por vezes com ele se confunde, razão pela qual a distinção entre ambas é irrelevante do ponto de vista prático, pois na medida em que se afrontar uma das garantias a outra se atingirá, mesmo que de forma indireta.

Felipe Camilo Dall' Alba, abordando a estreita interrelação entre as duas garantias, assim comenta:

Os dois conceitos são estanques, mas ao mesmo tempo conexos, porque não adianta permitir a defesa se a parte não tem conhecimento dos atos processuais; de outro, de nada vale dar conhecimento dos atos processuais e não se possibilitar a defesa. (DALL' ALBA, 2015)

A similaridade dos institutos não é pequena. O contraditório, segundo Nelson Nery Júnior, por exemplo, deve ser entendido sob dois aspectos principais. Por um lado, a

necessidade de dar conhecimento da existência da ação e de todos os atos do processo às partes e de outro, a possibilidade das partes reagirem aos atos que lhes sejam desfavoráveis. Em suma, é o direito de serem ouvidos paritariamente no processo em todos os seus termos (NERY JÚNIOR, 2009, p. 207).

O contraditório e a ampla defesa, garantias indisponíveis de índole jurídico-constitucional, são assegurados não apenas aos denunciados, mas a qualquer interessado que possa ser prejudicado com as decisões advindas com o processo. Na seara administrativa ambiental, faz-se importante essa observação, uma vez que bens e produtos apreendidos com o autuado, principalmente veículos ou embarcações, pertencem a terceiros que devem ser notificados diante da ameaça da aplicação da sanção de perdimento do bem.

Esse é o entendimento que se denota da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se pode inferir do acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 594.296, de relatoria do Ministro Dias Toffoli:

(...) qualquer ato da administração pública capaz de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deveria ser precedido de procedimento em que se assegurasse, ao interessado, o efetivo exercício dessas garantias. (...) (BRASIL, 2011).

## 2.6 AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

### 2.6.1 *No Superior Tribunal de Justiça-STJ*

O Superior Tribunal de Justiça tem adotado, nos AgRg no AREsp 470.765/RS e AgRg no REsp 1446729 / PB, por exemplo, um entendimento de que os princípios do art. 2º da Lei 9.784/99, apesar de elencados em lei, fundam-se diretamente na Constituição, o que afasta a possibilidade de examinar a controvérsia em Recurso Especial, sendo competência reservada ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso II da Carta Magna.

Já no mandado de segurança nº 19449/DF houve manifestação de que ato administrativo que impedir o seu controle de legalidade devido a ausência motivação,

mesmo quando discricionário, é ilegal por afronta o art. 2º da Lei n.º 9.874/99.

Também em mandado de segurança da relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, o STJ aponta a estreita relação entre a ciência dos atos processuais e a garantia ao contraditório e a ampla defesa:

É certo que no contexto do Processo Administrativo, as intimações desempenham um papel de grande importância, porquanto, através do conhecimento dos atos praticados no processo, é possibilitado ao interessado defender seus interesses adequadamente em face do Poder Público. Há, portanto, uma forte relação de causa e efeito com o Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa. (STJ, MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.912 - DF (2010/0207756-0), Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 09/11/2011, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO)

Tal relação foi apontada para fulminar, no Mandado de Segurança nº 15.912 /DF, ato de notificação por publicação oficial a interessado com endereço certo, sem haver tentativa de notificação no endereço do interessado, uma vez que afronta a garantia ao contraditório.

Importante observar que o STJ tem se posicionado no sentido de que a Lei n.º 9.784/99 deve ser aplicada em detrimento à aplicação do Decreto n. 2.398/87, no que diz respeito ao Serviço do Patrimônio da União – SPU<sup>51</sup> e ao Decreto n.º 70.235/1972, no

---

<sup>51</sup> ADMINISTRATIVO. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-CDO CPC. TERRENO DA MARINHA. TAXA DE OCUPAÇÃO. ATUALIZAÇÃO. ART. 28DA LEI N. 9.784/99. CONTRADITÓRIO PRÉVIO. DESNECESSIDADE. ART. 1º DODECRETO N. 2.398/87. SIMPLES RECOMPOSIÇÃO PATRIMONIAL. 1. Trata-se de recurso especial interposto por particular, com fulcro nas alíneas a e c do permissivo constitucional, contra acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em que se entendeu legal o processo administrativo adotado pela Administração Pública para fins de atualização da taxa de ocupação dos terrenos de marinha. 2. Nas razões do especial, sustenta o recorrente ter havido violação aos arts. 3º, 26, 27 e 28 da Lei n. 9.784/99, 1º do Decreto n.2.398/87 e 67 e 101 do Decreto-lei n. 9.760/46, ao argumento principal de que a majoração da taxa de ocupação de terreno da marinha, que se efetivou mediante a atualização do valor do imóvel, depende da participação do administrado, com prévia notificação individual da parte sobre a reavaliação do seu imóvel. 3. Na forma que dispõe o art. 1º do Decreto n. 2.398/87, compete ao Serviço do Patrimônio da União - SPU a atualização anual da taxa de ocupação dos terrenos de marinha. 4. A norma contida no art. 28 da Lei n. 9.784/99 cede lugar à aplicação do art. 1º do Decreto n. 2.398/87. 5. Em primeiro lugar, porque o Decreto n. 2.398/87 é diploma normativo específico, incidindo, no caso, os arts. 2º, § 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil e 69 da Lei n. 9.784/99.6. Em segundo lugar, porque não se trata de imposição de deveres ou ônus ao administrado, mas de atualização anual da taxa de ocupação dos terrenos de marinha. à luz do art. 28 da Lei n. 9.784/99 - e da jurisprudência desta Corte Superior -, a classificação de certo imóvel como terreno de marinha, esta sim depende de prévio procedimento administrativo, com contraditório e ampla defesa, porque aí há, em verdade, a imposição do dever.7. Ao contrário, a atualização das taxas de ocupação - que se dá como atualização do valor venal do imóvel - não se configura como imposição ou mesmo agravamento de um dever, mas sim recomposição de patrimônio, devida na forma da lei. Daí porque inaplicável o ditame do dispositivo mencionado.8. Não fosse isso suficiente, cumpre destacar que é possível a incidência, na espécie, embora com adaptações, daquilo que vem sendo decidido pelo

processo administrativo tributário<sup>52</sup>, devido ao critério da especialidade. Tal situação é importante de ser salientada, haja vista que, no processo administrativo ambiental, o Decreto n° 6.514/2008 regulamenta a matéria, que também é tratada na Lei n°. 9.874/99. Todavia, por força do art. 95<sup>53</sup> do Decreto n° 96.605, o referido decreto deve ser

---

Superior Tribunal de Justiça acerca da atualização da planta de imóveis para fins de cobrança de IPTU.9. Nestes casos, é necessária a edição de lei (princípio da legalidade), mas não é necessário que o Poder Público abra procedimento administrativo prévio para justificar os comandos legais que venham a ser publicados.10. A Súmula n. 160 desta Corte Superior diz que "[é] defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária".11. Veja-se, no entanto, que a vedação imposta pelo verbete sumular diz respeito apenas ao meio utilizado para a atualização – qual seja, o decreto -, por conta do princípio da legalidade tributária, nada tendo a ver com uma impossibilidade genérica de atualização anual da base de cálculo do imposto através de revisão da planta de valores venais ou com a necessidade de que, antes de editada a norma adequada para revisão da base de cálculo, seja aberto contraditório e ampla defesa a todos os interessados.12. Similarmente, no caso das taxas de ocupação dos terrenos de marinha, é despiciendo procedimento administrativo prévio com participação dos administrados interessados, bastando que a Administração Pública siga as normas do Decreto n. 2.398/87 no que tange à matéria.13. Após a divulgação da nova planta de valores venais e da atualização dela advinda, aí sim os administrados podem recorrer administrativa e judicialmente dos pontos que consideram ilegais ou abusivos.14. Não há, portanto, que se falar em necessidade de contraditório para a incidência do art. 1º do Decreto n. 2.398/87.15. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n. 8/08. (STJ - REsp: 1150579 SC 2009/0143361-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 10/08/2011, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 17/08/2011)

<sup>52</sup> PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. TRAMITAÇÃO DE RECURSO NO TRIBUNAL DE ORIGEM. PROCESSO RETIRADO DE PAUTA. REINCLUSÃO SEM PUBLICAÇÃO. NULIDADE. MODIFICAÇÃO DA PREMISSA FÁTICA ESTABELECIDA NO ACÓRDÃO IMPUGNADO. SÚMULA 7/STJ. PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO. INAPLICABILIDADE DA LEI 9.784/1999, EM RAZÃO DE DISCIPLINA POR LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. RESPONSABILIDADE POR SUCESSÃO DE EMPRESAS. ADMISSÃO PELA EMPRESA INEXISTÊNCIA DE PROVA EM SENTIDO CONTRÁRIO. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF. AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO À APLICAÇÃO DO ÓBICE SUMULAR. SÚMULA 182/STJ. 1. A solução integral da controvérsia, suficientemente fundamentada, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. 2. *In casu*, o Tribunal de origem solucionou a controvérsia com base nas seguintes considerações: a) inexistência de nulidade do julgamento, pois, ao contrário do que afirma a empresa, houve apenas o adiamento do julgamento, e não determinação para sua retirada de pauta; além disso a apelação foi julgada em sessão próxima, cerca de um mês da data do adiamento; b) o processo administrativo tributário é regido pelo Decreto 70.235/1972, de modo que as disposições dos arts. 27 e 28 da Lei 8.784/1999 são inaplicáveis à espécie; e c) a agravante reconheceu a condição de sucessora da parte devedora e, por outro lado, não apresentou provas que afastassem a responsabilidade tributária. 3. A modificação da premissa fática adotada, isto é, de que houve retirada de pauta, e não mero adiamento, demanda incursão no acervo probatório, o que é vedado nos termos da Súmula 7/STJ. 4. Ainda que fosse possível examinar o tema, com base na premissa fática estabelecida no acórdão hostilizado (repita-se, oposta à sustentada pela agravante), a Corte Especial do STJ definiu que não há necessidade de nova publicação nos casos de adiamento de processo de pauta, desde que o novo julgamento ocorra em tempo razoável, situação ocorrida nos autos (intervalo de um mês entre adiamento e julgamento). 5. Como os demais fundamentos do acórdão hostilizado não foram impugnados, a decisão monocrática aplicou, no ponto, a Súmula 283/STF. 6. Por seu turno, no Agravo Regimental, a sociedade empresária não atacou a incidência do óbice sumular que acarretou o não conhecimento parcial do apelo nobre. Incidência da Súmula 182/STJ. 7. Agravo Regimental parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 98823 MG 2011/0298201-3, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/04/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/05/2012)

<sup>53</sup> Art. 95. O processo será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e

interpretado em consonância a citada lei, não a ela se sobrepujando.

Assim, o acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 8604/DF, sintetiza que:

(...). 4. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, seguindo orientação do Pretório Excelso, firmou entendimento no sentido de que a desconstituição da eficácia de qualquer ato administrativo, que repercuta no âmbito dos interesses individuais dos servidores ou administrados, deve ser precedido de instauração de processo administrativo, em obediência aos princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes.

5. A Constituição e a Lei asseguram a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, com a intimação pessoal do interessado, somente sendo possível a comunicação por meio de publicação oficial no caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido. (...) (STJ, Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 22/06/2005, S3 - TERCEIRA SEÇÃO)

### 2.6.2 *No Supremo Tribunal Federal - STF*

As garantias ao contraditório e a ampla defesa previsto no art. 2º da Lei 9.784/99, por terem seu fundamento diretamente na Constituição já foram detidamente analisados pelo Supremo Tribunal Federal.

O voto do Ministro Gilmar Mendes no Mandado de Segurança nº 24.268/MG teceu salutar contornos a cerca do tema.

No caso em análise a então Relatora, Ministra Ellen Gracie, denegou a concessão de liminar a uma mulher que recebera pensão por morte, por dezoito anos, e teve a mesma suspensa por ato do Tribunal de Contas da União, sem a possibilidade de exercer o contraditório e a ampla defesa.

Apesar da suposta ilegalidade na adoção que gerara o direito a pensão ser patente, o TCU, ao não oportunizar o exercício do contraditório e a ampla defesa, eivou o processo administrativo de nulidade, o que motivou a concessão da segurança por maioria.

No seu voto, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, assim discorre:

---

eficiência, bem como pelos critérios mencionados no parágrafo único do art. 2º da Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

(...) Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º LV, da Constituição, contém os seguintes direitos: 1) direito de informação (*Recht auf Information*), que obriga o órgão julgador a informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes; 2) direito de manifestação (*Recht auf Äusserung*), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo; 3) direito de ver seus argumentos considerados (*Recht auf Berücksichtigung*), que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (*Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft*) para contemplar as razões apresentadas (Cf. Pieroth e Schlink, *Grundrechte -Staatsrecht II*, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis e Gusy, *Einführung in das Staatsrecht*, Heidelberg, 1991, p. 363-364; Ver, também, Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 103, vol. IV, no 85-99) (BRASIL, 2004, p.16).

Ínsito ressaltar que até o julgamento em comento, prevalecia a posição da Corte manifesta no RE nº 185.255, da relatoria do Ministro Sydney Sanches, no seguinte sentido:

(...) não ofende o art. 5º, LV da CF, o ato da autoridade que, sem procedimento administrativo – e portanto sem dar ao interessado oportunidade de se manifestar – retifica ato de sua aposentação para excluir vantagens atribuídas em desconformidade com a lei.” (STJ RE: 185.255, Relator: Ministro Sydney Sanches, Data de Julgamento: 01/04/1997, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 19/09/1997)

Vê-se que houve uma mudança de entendimento da Corte que se harmoniza mais com o comando Constitucional. Tal releitura valoriza o Estado Democrático de Direito, restabelecendo eficácia à garantia constitucional sob análise. O entendimento posteriormente foi consolidado na Súmula Vinculante nº 03 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

### **3. POSSÍVEIS VIOLAÇÕES A GARANTIA AO CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO IBAMA**

Delimitados os contornos sobre o conteúdo e alcance das garantias ao contraditório e à ampla defesa, bem como o processo administrativo ambiental federal no âmbito do IBAMA, com suas particularidades e aspectos históricos, passar-se-á à análise de possíveis situações de violações às citadas garantias, no que diz respeito à aplicação da Instrução Normativa IBAMA nº 10/2012.

#### **3.1 APLICAÇÃO DE MAJORANTES E AGRAVAMENTO POR REINCIDÊNCIA NO MOMENTO DO JULGAMENTO SEM A POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO EM SEDE DE ALEGAÇÕES FINAIS.**

A primeira situação diz respeito à aplicação de agravamentos no momento do julgamento de primeira instância, sem a possibilidade do exercício do prévio contraditório. Há de se destacar que os agravamentos podem ser divididos em duas situações: as majorantes e o agravamento por reincidência.

A aplicação de agravamentos no momento do julgamento sem a possibilidade do exercício do prévio contraditório está prevista no artigo 90 da Instrução Normativa nº 10/2012 que preconiza:

Art. 90. Caso a autoridade julgadora decida por aplicar a penalidade de multa em substituição à sanção de advertência, majorar a multa ou agravar por qualquer motivo a situação do autuado, nas hipóteses em que estas situações só sejam detectadas no momento do julgamento, o autuado poderá sobre elas manifestar-se em preliminar do recurso eventualmente apresentado em face do julgamento.

O dispositivo foi previsto para as hipóteses que, no momento da instrução processual pelo NUIP, mesmo que realizada a análise de reincidência e esta não apontar a situação de agravamento, ou ainda, no momento da feitura da manifestação instrutória, o parecerista não indicar qualquer majorante, e, ainda assim, a autoridade julgadora no ato do

juízo, diante da constatação da necessidade de aplicação dessa majorante ou agravamento, pode de pronto aplicá-la, mesmo sem antes oportunizar o prazo para questionamento de tais indicativos em sede de alegações finais, conforme preconizada o parágrafo único do art. 123 do Decreto nº 6.514/08, *in verbis*:

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

**Parágrafo único.** Nos casos de agravamento da penalidade, o autuado deverá ser cientificado antes da respectiva decisão, por meio de aviso de recebimento, para que se manifeste no prazo das alegações finais. (BRASIL, 2008, grifo nosso)

A espécie, conforme descrita, assemelha-se ao contraditório diferido. Contraditório diferido, como bem resume Gustavo Henrique Schneider Nunes (2013, p.1), é aquele em que primeiro o julgador opera a decisão de determinada questão para depois intimar a parte para se manifestar, a exemplo do que acontece quando da concessão de uma medida liminar *inaudita altera pars* em ações possessórias, mandado de segurança, ações populares, ações diretas de inconstitucionalidade, cautelares, ações civis públicas e tutela antecipatória. Tratam-se de situações onde “a efetiva concessão da liminar não configura ofensa, mas sim ‘limitação imanente’ do princípio do contraditório no processo (...)”, apregoa o autor.

Crê-se que o mecanismo trazido na novel instrução normativa baseou-se por similaridade no art. 385<sup>54</sup> do Código de Processo Penal, haja vista a previsão do art. 79<sup>55</sup> da Lei 9.605/98. Vários julgados já analisaram a constitucionalidade do art. 385 do CPP. Por exemplo, o Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº 99306 /AM, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, assim dispõe:

EMENTA: PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM

<sup>54</sup> Art. 385. Nos crimes de ação pública, **o juiz poderá proferir sentença condenatória**, ainda que o Ministério Público tenha opinado pela absolvição, **bem como reconhecer agravantes, embora nenhuma tenha sido alegada.**

<sup>55</sup> Art. 79. Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.

HABEAS CORPUS. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO AO ADVOGADO DA SESSÃO DE JULGAMENTO. NULIDADE POR CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. FEITO INCLUÍDO EM PAUTA, DEPOIS DE ADIADO O JULGAMENTO A PEDIDO DA PRÓPRIA DEFESA. DESNECESSIDADE DE NOVA PUBLICAÇÃO. DOSIMETRIA. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO. AGRAVANTE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. FATOS QUE CONSTAVAM NOS AUTOS E FORAM RECONHECIDOS NA SENTENÇA. RECURSO IMPROVIDO. I - É desnecessária de nova publicação quando o feito é incluído em pauta e julgado em prazo razoável nas sessões subseqüentes, depois de cientificado o advogado. **II - Não há violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, quando, em julgamento de recurso de apelação do Ministério Público, o Tribunal aplica agravante não reconhecida pelo juiz de primeiro grau, mas cuja existência consta dos autos.** III - Recurso improvido. (STF - RHC: 99306 AM , Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 16/06/2010, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-03 PP-00535, grifo nosso)

Entende o Supremo Tribunal Federal que para que a agravante influa no cálculo da pena não é necessário que ela seja expressamente mencionada na denúncia ou nas alegações finais, bastando que existam nos autos elementos que a identifique.

No *Habeas Corpus* n° 93.211/DF<sup>56</sup>, da lavrada do já aposentado Ministro Eros Grau, a questão é resumida da seguinte forma: “As agravantes, ao contrário das qualificadoras, sequer precisam constar da denúncia para serem reconhecidas pelo Juiz. É suficiente, para que incidam no cálculo da pena, a existência nos autos de elementos que as identifiquem.”

No processo administrativo ambiental, as majorantes devem ser indicadas já no relatório de fiscalização da lavra do agente autuante, que o interessado poderá ter acesso<sup>57</sup> após a ciência do auto de infração. Assim, estando indicadas as majorantes, podem as mesmas serem contestadas antes do julgamento, não havendo afronta ao contraditório e a ampla defesa.

Ainda na seara dos argumentos favoráveis à legalidade do art. 90 da Instrução Normativa, o recurso uma vez interposto contra a decisão proferida terá efeito

<sup>56</sup> STF - HC: 93211 DF , Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 12/02/2008, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-074 DIVULG 24-04-2008 PUBLIC 25-04-2008 EMENT VOL-02316-06 PP-01294 LEXSTF v. 30, n. 356, 2008, p. 449-454.

<sup>57</sup> Art. 29. Instruirá o processo, acompanhando o auto de infração, relatório de fiscalização circunstanciado. Parágrafo único. O Relatório de Fiscalização ficará disponível nos autos ao interessado.

suspensivo<sup>58</sup>. Assim, a decisão antecipada, por não gerar efeitos quanto a multa, não acarretaria prejuízo ao autuado.

Ocorre que as situações onde se emprega o contraditório diferido necessitam de urgência na decisão. O ato de se postergar a decisão para o momento adequado poria em risco a própria eficácia da decisão, daí a necessidade do proferimento da decisão de forma rápida, sem a oitiva da parte contrária, que só se realizará *a posteriori*. Na situação administrativa em análise, não há risco de perecimento do objeto que necessite de antecipação da decisão. A multa indicada só constituirá crédito para a Administração após o trânsito em julgado administrativo. E os termos acautelatórios porventura lavrados já resguardam o bem jurídico tutelado, que é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, não há razão para o contraditório diferido.

Ademais, o dispositivo em comento da Instrução Normativa afronta diretamente a disposição do Decreto acima transcrito. Às instruções normativas compete regulamentar atos superiores a fim de lhes dar fiel cumprimento apenas. No caso em tela a Instrução Normativa inova, trazendo previsão diversa e oposta ao disposto no Decreto n° 6.514/08.

Vale ressaltar que o dispositivo viola dois dos três aspectos da garantia ao contraditório, quais sejam, o direito à informação (uma vez que o autuado só saberá da possibilidade de agravamento após esta ser decidida) e o direito a ver seus argumentos considerados (uma vez que o caso já foi decidido quando oportunizado prazo para a contestação). Quanto ao terceiro aspecto da garantia ao contraditório, qual seja, o direito de manifestação, ainda que preservado, perde parcialmente sua eficácia, quando exercido de forma diferida. Primeiramente porque o julgador já se manifestou sobre o agravamento, formulando sua convicção. E há de se observar que diferentemente do contraditório diferido no processo judicial, onde o julgador sabe da precariedade da sua decisão, no processo em comento a autoridade julgadora prefere o *decisum* com ânimo de definitividade, sendo uma decisão precária apenas se o fato for questionado em preliminar. Ademais, o prazo para a retração por parte da autoridade julgadora, quando da análise da contestação do agravamento na preliminar de recurso, é deveras inferior ao prazo para o julgamento inicial<sup>59</sup>. Ao passo que poderá a autoridade julgadora retratar-se em 05 (dias)

---

<sup>58</sup> Art. 101. O recurso terá efeito suspensivo quanto à multa e devolutivo quanto às demais sanções, exceto, quanto a estas, por decisão expressa e fundamentada em contrário por parte da autoridade julgadora.

<sup>59</sup> Art. 124. Oferecida ou não a defesa, a autoridade julgadora, **no prazo de trinta dias**, julgará o auto de infração, decidindo sobre a aplicação das penalidades.

quando da análise da preliminar, no julgamento inicial poderia analisar por 30 (trinta) dias os argumentos apresentados.

Considerando o entendimento do STF esposado acerca do art. 385 do Código de Processo Penal, tem-se que o ponto fulcral da garantia ou não ao contraditório é a existência da informação a cerca da agravante no bojo do processo antes da decisão. No âmbito do processo administrativo ambiental regulado pela IN n° 10/2012, há de se distinguir o momento que tais informações são inseridas no processo.

No que atine às majorantes previstas no art. 22 da IN, estas devem constar já no relatório de fiscalização que o interessado poderá ter acesso<sup>60</sup> após a ciência do auto de infração e sobre elas se manifestar no prazo da defesa. Todavia, o agravamento por reincidência só integra o processo com as manifestações realizadas pelo NUIP<sup>61</sup>, que o autuado só poderá impugnar nas alegações finais.

Há de se distinguir também a forma e certeza da ciência da informação. Ao passo que a ciência do auto se dá, via de regra, de forma pessoal<sup>62</sup>, quando muito por aviso de

---

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

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

<sup>60</sup> Art. 29. Instruirá o processo, acompanhando o auto de infração, relatório de fiscalização circunstanciado. Parágrafo único. O Relatório de Fiscalização ficará disponível nos autos ao interessado.

<sup>61</sup> Art. 67. Por ocasião do julgamento do auto de infração, será verificada pelo NUIP a existência de auto de infração anterior confirmado em julgamento, situação em que a nova multa será majorada em dobro ou em triplo, nos termos do art. 11 do Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008.

§ 1º. Considera-se reincidência o cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período cinco anos, contados da lavratura do auto de infração confirmado em julgamento, ainda que não definitivo.

§ 2º Para fins de agravamento, consideram-se julgados, sem possibilidade de recurso, os autos de infração cujos débitos tenham sido convertidos, pagos ou parcelados.

§ 3º Verificada a hipótese prevista no artigo anterior, essa circunstância será registrada nos autos e comunicada na forma do caput do art. 57 ao autuado, ficando a oportunidade de impugnação preclusa, se não oferecida no prazo das alegações finais.

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

§ 5º A intimação, nos casos em que apurada a reincidência, conterà o número do auto de infração que originou a reincidência e o valor da multa agravado.

<sup>62</sup> Dec. 6.514/08 Art. 96. Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dado ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.

recebimento e apenas excepcionalmente por edital, as alegações finais via de regra se dão por edital<sup>63</sup>, sendo exceção a comunicação por aviso de recebimento<sup>64</sup>, que se restringem as situações que agravem a situação do autuado. Na hipótese de aplicação do art. 90 em questão, o agravamento por reincidência só será diagnosticado pelo próprio julgador, não estando presente a informação no processo antes do julgamento, situação que enseja a abertura do prazo das alegações apenas por edital.

É certo que a certeza da ciência da abertura de prazos por edital é apenas presumida. Ao passo que a ciência por aviso de recebimento confere maior certeza na eficácia do ato.

Não se pode perder de vista, como bem assevera Adilson Nascimento, que por contraditório, deve-se entender:

(...) de um modo, a necessidade de se dar conhecimento às partes da existência de ação e de todos os atos do processo, e de outro, a possibilidade das partes reagirem aos atos que lhe sejam desfavoráveis. Os contendores têm direito de deduzir suas pretensões e defesas, e de realizarem as provas que requereram para demonstrar a existência de seu direito, em suma, o direito de serem ouvidos, paritariamente, no processo, em todos os seus termos, (...) (NASCIMENTO, 2004, p. 74 *apud* PEREIRA, 2013, p. 6).

Assim, há de se conferir uma possibilidade real da ciência do ato, não apenas ficta, para que o autuado exerça concretamente o contraditório com relação às situações

---

§ 1o O autuado será intimado da lavratura do auto de infração pelas seguintes formas: I - pessoalmente; II - por seu representante legal; III - por carta registrada com aviso de recebimento; IV - por edital, se estiver o infrator autuado em lugar incerto, não sabido ou se não for localizado no endereço. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 2o Caso o autuado se recuse a dar ciência do auto de infração, o agente atuante certificará o ocorrido na presença de duas testemunhas e o entregará ao autuado.

§ 3o Nos casos de evasão ou ausência do responsável pela infração administrativa, e inexistindo preposto identificado, o agente atuante aplicará o disposto no § 1o, encaminhando o auto de infração por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a sua ciência.

<sup>63</sup> Art. 78. Encerrada a fase de instrução, ou encaminhados os autos à autoridade julgadora nos termos dos §§ 10 e 11 do art. 57, deverá ser aberto prazo de 10 (dez) para o autuado apresentar alegações finais, mediante a publicação da relação de processos que entrarão na pauta de julgamento, na sede administrativa do IBAMA ou em sítio na rede mundial de computadores.

<sup>64</sup> Art. 57. As intimações realizadas no âmbito do processo deverão ser comunicadas aos interessados por meio de correspondência encaminhada com Aviso de Recebimento - AR convencional ou digital, salvo as intimações para apresentação de alegações finais sem a caracterização de hipótese de agravamento, que se darão mediante publicação de edital na Unidade Administrativa do IBAMA ou em seu sítio na rede mundial de computadores, contendo a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento.

apontadas que lhe prejudiquem.

Quanto ao argumento de que o recurso, uma vez interposto contra a decisão proferida, terá efeito suspensivo, não acarretando prejuízo ao autuado, observa-se que o raciocínio baseia numa hipótese que por vezes não se concretiza, ao tempo que estimula a litigância por meio da interposição de recurso ainda que o interessado com a decisão concorde ou a ele se resigne em todos os demais termos. Estimular a interposição de recursos pelo interessado não parece se coadunar com o princípio da Administração Pública da eficiência, uma vez que o processamento e análise dos recursos, além de postergar a cobrança do débito, necessitam de materiais e funcionários para sua realização. Ademais, a interposição de recurso, ao postergar a conclusão do processo administrativo acarretará repercussões financeiras, situação analisada mais adiante.

Seria factível ainda posicionar-se de forma intermediária. Entender que para as majorantes já apontadas no relatório de fiscalização, que o autuado pode contestar no prazo de defesa, a aplicação do art. 90 da Instrução Normativa n° 10/2012 não afrontaria a garantia ao contraditório e a ampla defesa. E no que diz respeito a análise de agravamento percebidas apenas no momento do julgamento, e nos casos de substituição da sanção de advertência pela sanção de multa, a aplicação do citado artigo impossibilitaria o exercício das garantias constitucionais. O raciocínio buscaria coadunar o art. 90 da IN com o entendimento do STF quanto ao mesmo dispositivo no processo penal. Todavia, mesmo tal posição encontra obstáculo na expressa previsão constante no Decreto n° 6.514/08.

Ora, prevendo o Decreto que “o autuado deverá ser cientificado antes da respectiva decisão”, a aplicação do art. 90 da IN não elevaria a concretude na aplicação do referido decreto, mas sim o esvazia quanto a garantia do contraditório.

Dessa forma, sob todos os aspectos abordados, o art. 90 da Instrução Normativa obstaculiza o exercício da garantia ao contraditório, além de inovar de forma contrária ao Decreto a que se propõe regulamentar.

### 3.2 A INEXISTÊNCIA DE RECURSO AO CONAMA

Uma segunda situação de possível afronta à garantia da ampla defesa é a

impossibilidade de recurso ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

O artigo 130 do Decreto nº 6.514/08 assim dispõe:

Art. 130. Da decisão proferida pela autoridade superior caberá recurso ao CONAMA, no prazo de vinte dias. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 1º O recurso de que trata este artigo será dirigido à autoridade superior que proferiu a decisão no recurso, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, e após exame prévio de admissibilidade, o encaminhará ao Presidente do CONAMA. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 2º A autoridade julgadora junto ao CONAMA não poderá modificar a penalidade aplicada para agravar a situação do recorrente. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 3º O recurso interposto na forma prevista neste artigo não terá efeito suspensivo, salvo quanto à penalidade de multa. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 4º Na hipótese de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido do recorrente, dar efeito suspensivo ao recurso. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 5º O órgão ou entidade ambiental disciplinará os requisitos e procedimentos para o processamento do recurso previsto no caput deste artigo. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Já o artigo 7º da Instrução Normativa IBAMA nº 10/2012 assim preconiza:

Art. 7º Das decisões proferidas pela Autoridade Julgadora de Segunda Instância não cabe recurso.

Segundo a citada Instrução Normativa são, autoridades julgadoras de segunda instância, o Superintendente Estadual, para as decisões proferidas por servidor público por ele designado em portaria para o julgamento de multas com o valor indicado não superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais); o Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais, para as decisões proferidas pelo Superintendente Estadual no julgamento de multas inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); o Coordenador Geral de Cobranças e Controle de Créditos Administrativos para as decisões proferidas por responsáveis designados pelo Grupo de Cobrança dos Grandes devedores no julgamento de multas a partir de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e não superiores a R\$

10.000.000,00 (dez milhões) e o Presidente do IBAMA nos casos de decisão do Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais para multas a partir de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões).

Percebe-se que dentre as autoridades julgadoras de segunda instância não está elencado o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Sendo a instrução mero instrumento de consecução do regramento superior, no caso o Decreto nº 6.514/08, estaria omissa quanto ao papel do CONAMA no julgamento do recurso, quando não inovando com outros personagens ao passo que exclui o CONAMA como órgão julgador.

Todavia, a fim de pormenorizar a análise da aparente contradição entres os instrumentos legais, faz-se necessário buscar o fundamento para a previsão do CONAMA como autoridade recursal.

O Decreto nº 6.514/08 regulamenta a Lei nº 9.605/98, mas tem como fundamento também outros instrumentos como demonstra seu preâmbulo:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no Capítulo VI da Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e nas Leis nos 9.784, de 29 de janeiro de 1999, 8.005, de 22 de março de 1990, 9.873, de 23 de novembro de 1999, e **6.938, de 31 de agosto de 1981**, DECRETA: (...) (BRASIL, 2008, grifo nosso)

A Lei nº 6.938/81 traz em seu art. 8º, dentre as competências do CONAMA a atribuição de julgamento de recursos de penalidades impostas pelo IBAMA, veja-se:

Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

(...)

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Ocorre que em 2009, um ano após a edição do Decreto nº 6.514/08, foi promulgada a Lei nº 11.941, em 27 de maio de 2009, que teve por principal objeto alterar a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, conceder remissão em alguns casos e instituir regime tributário de transição. Mas a referida

lei não abordou apenas isso. Em seu art. 79, inciso XIII, revogou expressamente o inciso III do caput do art. 8.º da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

O Decreto n.º 6.514/08, todavia, permaneceu com a redação original. Daí a aparente existência de previsão de recurso ao CONAMA, que existiu apenas até 27 de maio de 2009. Portanto, revogado tacitamente o caput do art. 130 do Decreto n.º 6.514/08 na mesma data.

Todavia, há de se ressaltar que até a data citada era direito do autuado recorrer ao CONAMA, logo a revogação teria efeitos para autos lavrados após a citada data, devendo ser mantido o direito de recurso ao conselho para autos pretéritos, sob pena de afronta a garantia da ampla defesa.

Nesse sentido se posiciona o Tribunal Regional Federal da 5ª região em acórdão a cerca da Ação Cível n.º 544.227/PB, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO ADMINISTRATIVO. CONAMA. CÂMARA ESPECIAL RECURSAL. COMPETÊNCIA. REVISÃO DE MULTA IMPOSTA PELO IBAMA. LEI Nº 11941/2009. IMPOSSIBILIDADE.

1. Trata-se de apelação de WALIDICK DAMASCENO PAIVA em face de sentença que denegou a segurança para garantir o seguimento do recurso administrativo ao CONAMA.

2. Os decretos destinam-se apenas a esclarecer os dispositivos legalmente previstos, através de normas complementares à lei. Não pode, portanto, o texto do decreto regulamentador inovar a intenção do legislador, de modo que o conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função das quais sejam expedidos.

3. **A Lei n.º 11.941/2009, em seu art. 79, XIII revogou a competência do CONAMA para decidir, como última instância administrativa, sobre multas e penalidades impostas pelo IBAMA. Assim, como o conteúdo e alcance dos decretos devem estar compatíveis com o que está previsto na lei em função da qual ele foi expedido, a competência do CONAMA quanto aos autos de infração está atrelada às multas e penalidades anteriores à data de 27 de maio de 2009, data da Lei n.º 11.941/2009.** (TRF5 – AC: 544227 PB, Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, Data de Julgamento: DJe TRF5 16-04-2013, pág. 207, grifo nosso).

Assim, não há afronta do art. 7º da Instrução Normativa n.º 10/2012 à garantia da ampla defesa e contraditório, desde que modulados seus efeitos para autos lavrados anteriores a 27 de maio de 2009, pois o recurso ao CONAMA previsto no Decreto tinha fundamento no art. 8º, inciso III da Lei n.º 6.938/81 que fora revogado pela Lei n.º 11.941,

de 27 de maio de 2009. Conclui-se então que a possibilidade de recurso ao CONAMA, apesar de previsto no art. 130 do Decreto n° 6.514/08, foi revogada tacitamente.

### 3.3 A LIMITAÇÃO DAS FUNDAMENTAÇÕES DAS DECISÕES

Um ponto deveras importante a ser abordado é a limitação da fundamentação das decisões. Visando a uniformização e padronização administrativa no âmbito do processo de apuração, instrução e julgamento de autos de infração, considerando a publicidade que deve reger a prática dos atos administrativos e a transparência alcançada com a instrução e julgamento por meio eletrônico e ainda a necessidade de imprimir racionalidade aos métodos e processos administrativos, para melhor organização, distribuição do trabalho e gerenciamento dos resultados na condução dos processos, foi editado pelo IBAMA a Portaria n° 18, de 15 de setembro de 2014 que em seu art. 1° dispõe:

Art. 1°. As manifestações técnicas e instrutórias, pareceres instrutórios e outros documentos produzidos pelos Núcleos Técnicos Setoriais Descentralizados de Instrução Processual de Autos de Infração – NUIP's, na Sede e nas unidades descentralizadas, **além das decisões administrativas a cargo das autoridades julgadoras relativas a processos de autos de infração** e demais termos próprios **deverão ser produzidas no “Módulo Câmara”, do Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização - SICAFI**, a partir de 1° de outubro de 2014.

§1° Em caso de necessidade, a produção de decisões administrativas fora do “Módulo Câmara” poderá, excepcional e fundamentadamente, ser autorizada pelo Superintendente ou Gerente Executivo, limitada essa possibilidade a 10% (dez por cento) do número de decisões produzidas pela Unidade no referido sistema, por um período de 6 (seis) meses a partir da publicação da presente Portaria, comunicando-se à Coordenação de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos - COADM, da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística - DIPLAN, para ciência e acompanhamento. (grifou-se)

A medida de informatização de processos é tendência geral no país. Benéfica a salvaguarda e fidedignidade dos dados da Administração Pública, trata-se de excelente recurso advindo com o desenvolvimento tecnológico que, quando bem utilizada, acarreta dinamicidade aos procedimentos internos da Administração Pública.

Ocorre que nas decisões administrativas elaboradas no Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização – SICAFI do IBAMA, o julgador está limitado a dois

campos com 3.900 (três mil e novecentos) caracteres cada para a fundamentação de toda a sua decisão. Os demais textos integrantes do *decisum* são preenchidos automaticamente através de cliques dentre opções previamente escolhidas.

Indubitável que a medida certamente acarreta a celeridade na elaboração das decisões. Todavia, o limitado campo para a fundamentação por vezes pode acarretar a elaboração de texto por deveras sintético.

O Decreto nº 6.514/08, acerca da motivação das decisões, assim dispõe:

Art. 125. A decisão deverá ser motivada, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos em que se baseia.

Parágrafo único. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou decisões, que, neste caso, serão parte integrante do ato decisório. (BRASIL, 2008).

Há de se lembrar, como já apontado no neste trabalho que a garantia consagrada no inciso LV não é um ideal a ser atingido, mas algo concreto. Decorre das garantias ao contraditório e a ampla da defesa o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar, devendo a eles o julgador conferir atenção, conhecimento e de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas. E é deste pressuposto que decorre a obrigatoriedade de se fundamentar as decisões. Pois apenas quando estas forem explicitadas, abre-se a possibilidade de se analisar o cumprimento com o dever de considerar as razões apresentadas, aferindo-se se os argumentados levantados pela defesa foram analisados de forma séria e detidamente.

A fundamentação não configura então mero dever de informar a parte o porquê da decisão, mas medida de controle da mesma, e sua ausência ou síntese exagerada impossibilita o exercício deste controle.

É bem verdade que o parágrafo 1º do artigo em comento prevê exceções a elaboração da decisão no módulo informatizado. Todavia limita ao número de 10% (dez por cento) das decisões proferidas, o que não resolve a questão. O fato é que não é o uso da ferramenta tecnológica o problema e seu afastamento a solução, mas o campo a que se limita o julgador que deve ser irrestrito.

O Poder judiciário bem serve de exemplo para a solução do problema. Apesar de implantar a informatização do processo judicial com a Lei n° 11.419 de 19 de dezembro de 2006 não impôs limites em seus sistemas para a elaboração de decisões.

Assim, entendemos que a limitação para a fundamentação das decisões proferidas pelas autoridades julgadoras em processos administrativos, que visem apurar as infrações administrativas cometidas em prejuízo ao meio ambiente, cerceia o livre exercício da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa.

### 3.4 PRAZO IMPRÓPRIO PARA JULGAMENTO

Outro aspecto importante no processo administrativo ambiental é o prazo para julgamento. O caput do art. 124 do Decreto 6.514/08 assim dispõe acerca desse prazo:

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

Trata-se de regulamentação do artigo 71, inciso II da Lei n° 9.605/98, *in verbis*:

Art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:

I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

**II - trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;**

III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação; (grifou-se).

Os tribunais, analisando a matéria em questão, têm se posicionado pela não peremptoriedade do referido prazo. Exemplo disso é o acórdão proferido em apelação com reexame necessário n° 21.721, da relatoria do Desembargador José Maria Lucena, que conclui:

O desrespeito ao prazo de 30 dias do art. 71, inciso II da Lei nº 9.605/98 para julgamento do auto de infração constitui mera irregularidade formal, incapaz de gerar nulidade do procedimento administrativo. (TRF5, Primeira Turma, APELREEX 200881000021721, Desembargador Federal José Maria Lucena, DJE 14/06/2013, p. 87)

Já no Acórdão nº 554406/RN, da relatoria do Desembargador Emiliano Zapata Leitão, sob fundamento diverso conclui no mesmo sentido:

O art. 71, II, da Lei 9.605/98 textualmente prevê que o processo administrativo para apuração de infração ambiental deverá observar o prazo de 30 dias, contados da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação, no entanto, não existe na lei nenhuma ressalva quanto a ser preclusivo este prazo, nem mesmo, consta qualquer preceito que prescreva a invalidação do ato administrativo, notadamente quando foram observados o contraditório e a ampla defesa. (AC554406/RN, Relator: Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão (Convocado), Quarta Turma, Julgamento: 19/11/2013, Publicação: Dje 28/11/2013 – Pág. 613)

Marco Aurélio Nascimento Amado (2011, p. 10), em artigo que analisa a natureza jurídica do inciso II do art. 71 da Lei nº 9.605/98, aponta que, no que concerne às nulidades, vige o princípio francês *pas nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo). Segundo o autor, a mera inobservância do trintídio, sem a efetiva comprovação de prejuízo experimentado pelo administrado, não tem o condão de gerar a nulidade de todo o procedimento administrativo realizado.

Ocorre que a correção monetária da multa, hoje baseada na taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, por força da Lei nº 11.941 de 27 de maio de 2009, incide no transcurso do processo administrativo (AGU, 2012, p. 4-5), iniciando-se a partir do mês subsequente ao vencimento original e se estendendo até o último dia do mês anterior ao pagamento, a taxa de 1% (um por cento) ao mês.

Ora, corrigindo-se monetariamente o valor da multa até o efetivo pagamento, o atraso no julgamento só aumenta o montante devido ao término do processo, o que prejudica o autuado. Tal situação desconstitui o argumento fundado no brocardo francês,

uma vez que a mora no julgamento acarreta prejuízo ao autuado que arcará com um valor maior da multa consolidada, sem mesmo ter dado causa ao atraso do julgamento.

De certo, a nulidade do auto de infração seria medida por demais gravosa e desproporcional. A restrição do prejuízo causado ao autuado pelo atraso da Administração no julgamento do processo já seria medida suficiente que poderia ser obtida com a mera manutenção do valor da multa até o trânsito em julgado administrativo.

#### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, vê-se que o desenvolvimento histórico do processo administrativo no âmbito do IBAMA teve dois grandes momentos. Primeiramente, pautado em um modelo concentrador, com forte acúmulo de atribuições ao órgão consultivo e de assessoramento jurídico, o processo evoluiu para um modelo onde os servidores públicos do próprio órgão passam a desempenhar uma gama de atribuições relevantes. Paralelamente, desenvolveu-se a partir de uma concepção altamente concentradora e auto-executória, fruto do regime de exceção pretérito, onde a própria autarquia definia as infrações a ela pertinentes e a homologação dos autos eram praticamente automáticas, para um processo mais adequado ao Estado Democrático de Direito, que visa não só a punição de condutas lesivas ao meio ambiente, mas também a garantia ao devido processo legal. Esta mudança de paradigma teve início com a Constituição de 88 e encontra-se ainda em amadurecimento.

A Administração Pública por vezes parece recalcitrar o imperativo advindo com a nova Carta Constitucional emitindo regramentos internos que afrontam não só a lei a que se propõe aplicar, mas as próprias garantias constitucionais.

E nesse cenário se encontra o operador do Direito desempenhando o importante papel de conformar a Administração a seus devidos limites. Esse dever moral, ínsito a qualquer ser humano, não deve ser imperativo restrito aos círculos jurídicos.

A Administração, por meio de seus servidores, também deve obediência aos comandos constitucionais. Mas não apenas a uns, em detrimento de outros, como rotineiramente se observa no apego ao princípio da legalidade e sua interpretação restritiva que costumeiramente acarreta a aplicação de uma instrução normativa em detrimento de um princípio constitucional. À Administração incumbe a compatibilização de todos os princípios constitucionais a ela afetos, assim como é exercido pelo Poder Judiciário no controle jurisdicional e no Poder Legislativo nas Câmaras de Constituição e Justiça que analisam previamente a constitucionalidade de uma lei a ser votada. Entender diferente disso enfraqueceria a concretização das garantias constitucionais.

O cerne dos princípios é justamente a diferença ontológica. Ser instrumento utilizado para o mundo prático invadir o positivismo. Não mais se caracterizam os princípios como “postulados” ou “mandados de otimização”, porque isso traz embutida a ideia positivista para que seja reavivada a abstratividade dos princípios e,

consequentemente, seja afastado o mundo prático ínsito aos princípios (NERY JÚNIOR, 2009, p. 28). Ao contrário, é essa relação direta ao mundo prático que conforma não só o juiz, mas também o administrador, a alcançar, nos dizeres de Lênio Streck “a resposta adequada à Constituição”, quando diante de princípios aparentemente contraditórios (STRECK, 2009, p. 365 *apud* COSTA, 2013, p. 172).

Assim é que se compatibiliza o princípio da duração razoável do processo, de eficácia plena e imediata, hoje alçado a patamar constitucional, com os demais princípios constitucionais, notadamente o devido processo legal e às garantias ao contraditório e a ampla defesa (Fiorillo, 2012, p. 138).

Esse exercício não deve ser limitado ao órgão jurisdicional. A Administração, pautada no princípio da legalidade, deve afastar a aplicação de dispositivos nitidamente inconstitucionais, quando impossível deles se extrair norma em conformidade com a *Magna Charta*. Esse autocontrole coaduna-se com o princípio da eficiência, uma vez que a Administração não despenderá esforços em embate judicial nitidamente fadado ao fracasso.

Essa interpretação do Administrador, aqui representado pela autoridade julgadora, não só pode, mas como deve, se desvincular do mero procedimento de subsunção do fato a norma, paradigma já superado com Dworkin e a sua teoria integrativa.

Fernando Veira Luiz, em *Teoria da Decisão Judicial: dos paradigmas de Ricardo Lorenzetti à resposta adequada à Constituição de Lênio Streck*, com maestria explica a função dos princípios na conjuntura pós Dworkin:

O reconhecimento de princípios, ao lado das regras, como fonte do Direito, afasta a subsunção (dedução) do âmbito jurídico, significando o abandono de uma operação mecânica, para se passar a ‘uma atitude interpretativa do Direito que busca integrar cada decisão em um sistema coerente que atente para a legislação e para os precedentes jurisprudenciais sobre o tema, procurando discernir um princípio que os haja norteado’. Ressalta-se, assim, o lugar privilegiado dos princípios na ordem jurídica, porque a ‘integridade diz respeito a princípios’. Todas as respostas, a partir de então, passarão por uma fundamentação por princípios, pois eles sintetizam as práticas sociais compartilhadas. São, portanto, os elementos que compõe a comum-idade, que é o corpo social. (LUIZ, 2013. p. 176)

A presunção de legalidade dos regramentos internos emitidos pela Administração

não é absoluta. Trata-se de um pré-juízo que comporta análise. O intérprete, assevera Fernando Veira Luiz, não está preso à sua pré-compreensão; ao contrário, deve estar sempre em busca de pré-compreensões autênticas (2013, p. 178). E a autenticidade dessas pré-compreensões é pautada na própria Constituição. Seriam as decisões com “DNA constitucional”, segundo Lênio Streck (2013, p. 215).

Para a definição do que vêm a ser as garantias ao contraditório e a ampla defesa, o Supremo Tribunal Federal em diversos julgados já traçou os limites constitucionais de onde o interprete deve agora partir. Sobre esse processo, afirma Hesse:

Por causa dessa capacidade de (pré)-juízo de todo entendimento é importante não simplesmente efetuar antecipações da (pré)-compreensão, senão torná-las conscientes e fundamentá-las mesmo pra, assim, corresponder ao mandamento fundamental de toda interpretação: proteger-se contra o arbítrio de idéias e a estreiteza de hábitos de pensar imperceptíveis e dirigir o olhar ‘para as coisas mesmas’”. (Hesse, 1998 *apud* Luiz, 2013, p. 179).

E a continuidade da interpretação a resposta adequada à Constituição, mesmo nos casos de aplicação de regramentos internos como as instruções normativas, será possível com o que Lênio Streck chama de virtuosidade do círculo hermenêutico – um ir e vir ininterrupto da parte para o todo e do todo para a parte, que possibilita a fusão de horizontes do interprete e a Constituição diante da faticidade da existência.

É nesse diapasão que o presente trabalho se propôs a analisar possíveis afrontas às garantias constitucionais à ampla defesa e ao contraditório por parte do regramento do processo administrativo ambiental no IBAMA.

Da Instrução Normativa n° 10/2012, conclui-se: o art. 90 da Instrução Normativa obstaculiza o exercício da garantia ao contraditório além de inovar de forma contrária ao Decreto a que se propõe regulamentar.

Quanto à ausência de previsão de recurso ao CONAMA, não há afronta do art. 7° da Instrução Normativa n° 10/2012 à garantia da ampla defesa e do contraditório, desde que modulados seus efeitos para autos lavrados anteriores a 27 de maio de 2009, pois o recurso ao CONAMA previsto no Decreto tinha fundamento no art. 8°, inciso III da Lei n° 6.938/81, que fora revogado pela Lei n° 11.941, de 27 de maio de 2009. Conclui-se então

que a possibilidade de recurso ao CONAMA, apesar de previsto no art. 130 do Decreto n° 6.514/08, foi revogada tacitamente.

Já quanto à limitação na fundamentação das decisões, entende-se que a limitação para a fundamentação das decisões proferidas pelas autoridades julgadoras em processos administrativos que visem apurar as infrações administrativas cometidas em prejuízo ao meio ambiente cerceia o livre exercício da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa.

E por fim, quanto à natureza jurídica do prazo para o julgamento, conclui-se no sentido de que a nulidade do auto de infração seria medida por demais gravosa e desproporcional. Todavia, a restrição do prejuízo causado ao autuado pelo atraso da Administração no julgamento do processo seria medida necessária e poderia ser obtida com a mera manutenção do valor da multa até o trânsito em julgado administrativo.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Nota CGCOB/DIGEVAT n° 005/2012**. Expedida pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos e elaborada pela Divisão de Gerenciamento da Dívida Ativa. Elaborador: João Luiz França Barreto. 25 mai. 2012.

AMADO, Marco Aurélio Nascimento. **Natureza jurídica do art. 71, II, da Lei 9.605/98: prazo decadencial, prescricional ou impróprio? Necessidade de ponderação e convivência entre os princípios da razoável duração do processo, eficiência e devido processo legal**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 05 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31084&seo=1>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL, Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1940, retif em 3 jan. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)> Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL, Decreto-Lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 out. 1941, retif. em 24 out. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)> Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL, Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei n° 12.376 de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 out. 1941, retif. em 24 out. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)> Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL, Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jul. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm)> Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL, Decreto n° 7.3030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, Brasília, DF, 30 out. 1973, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL, Instrução Normativa IBAMA n° 10, de 07 de dezembro de 2012. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 dez. 2012, seção 1. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0010-071212.PDF>> Acesso em: 28 fev. 2015.

BRASIL, Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 dez 2011 retif. em 12 dez. 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm)> Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 02 set 1981. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)> Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL, Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 fev. 1989. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2015.

BRASIL, Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1998 retif. em 17 fev. 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)> Acesso em 01 mar. 2015.

BRASIL, Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 fev. 1999 retif. em 11 mar. 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)> Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1080613/PR. Recorrente: Tyres do Brasil Pneus LTDA – Microempresa. Advogados: Ricardo Alípio da Costa e outros. Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Procurador: Eduardo Alexandre Lang e outros. Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília, DF, 23 jun. 2009. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6062166/recurso-especial-resp-1080613-pr-2008-0175834-3/inteiro-teor-12198632>> Acesso em 02 abr 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 98823/MG. Agravante: Vale do Ouro Transporte Coletivo LTDA. Advogados: Denize de Castro Perdigão e outros. Agravado: Fazenda Nacional. Advogado: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Relator: Hermam Benjamim. Brasília, DF. 19 abr. 2012. Disponível em: <  
[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencia=21114084&num\\_registro=201102982013&data=20120522&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencia=21114084&num_registro=201102982013&data=20120522&tipo=5&formato=PDF)>.  
 Acesso em: 09 abr 2015.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 6.604/DF. Impetrante: Adair Mazzotti e outros. Advogado: Marcello Lavanère Machado e outro. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda e outro. Relator Ministro Gilson Dipp. Relator para o Acórdão: Ministro Hamilton Carvalhido. Brasília-DF. 06 ago 2007. Diário da Justiça. Disponível em:  
 <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200201109701&dt\\_publicacao=06/08/2007](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200201109701&dt_publicacao=06/08/2007)> Acesso em: 09 abr 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24268/MG. Impetrante: Fernanda Fiuza Brito. Advogados: Carlos Augusto de Araújo Cateb e outros. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União e outros. Relatora: Ellen Gracie. Relator para o acórdão: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 05 fev. 2004. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2824268.NUME.+OU+24268.ACMS.%29+%28GILMAR+MENDES%29.NORL.+OU+%28GILMAR+MENDES%29.NORV.+OU+%28GILMAR+MENDES%29.NORA.+OU+%28GILMAR+MENDES%29.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qhqq4x9>>  
 Acesso em 09 abr. 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 185.255/AL. Recorrente: Carlos Humberto Leão. Advogado: Antônio Villas Boas Teixeira de Carvalho. Recorrido: Município de Arapiraca. Advogado: Pedro Carlos Tenório Cavalcanti e Outros. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, Brasília, DF 01 abr. 1997. Disponível em:  
 <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=228508>> Acesso em 12 abr. 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 594296/MG. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Advogado: Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Maria Ester Martins Dias. Advogado: Humberto Lucchesi de Carvalho. Relator: Dias Toffoli. Brasília, DF, 21 set. 2011. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28594296+%29+%28DIAS+TOFFOLI%29.NORL.+OU+%28DIAS+TOFFOLI%29.NORV.+OU+%28DIAS+TOFFOLI%29.NORA.+OU+%28DIAS+TOFFOLI%29.ACMS.%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ot5da5o>> Acesso em 09 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 643/2005. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Responsável: Andréa Vulcanis Macedo de Paiva. Advogado constituído nos autos: Débora Cristina Muller. Brasília-DF. 25 ma. 2005. Disponível em: <  
<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal2.tcu.gov.br%2Fportal%2Fpls%2Fpo>

rtal%2Fdocs%2F2047356.PDF&ei=lpEZVaSSLIOoNprJg6AC&usg=AFQjCNE8laKrpqN7nIKUgKhnInK1sUPCrA&sig2=yaNSQXXRNY66v0pw\_6d7yQ&bvm=bv.89381419,d.eXY> Acesso em: 30 mar. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível nº 0011587-57.2005.4.03.6100/SP. Apelante Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA. Advogado: Lucy Claudia Lerner e outro. Apelado: Satomi Yamazaki. Advogado: Karina Gesteiro Martins e outro. Relator: Desembargador Federal Roberto Haddad. São Paulo-SP, 12 jan. 2011. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1003251>> Acesso em: 30 mar. 2015.

COSTA, Miguel do Nascimento. **Direito Fundamental à resposta correta e adequada à Constituição**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2013, vol. 5, n. 8, Jan.-Jun. p. 170-189.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo. 24ª Ed. Malheiros, 2005.

DALL' ALBA, Felipe Camilo. **A ampla defesa vista sob um olhar constitucional processual**. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/105-artigos-fev-2005/5064-a-ampla-defesa-vista-sob-um-olhar-constitucional-processual>> Rio Grande do Sul, 2015. Acesso em: 07 abr. 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo. 29ª Ed. Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo, Ed. Atlas, 2013.

ELOY, Leo . Top of mind: Datafolha revela as marcas mais lembradas no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 out. 2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/topofmind/2014/10/1529283-top-of-mind-datafolha-revela-as-marcas-mais-lembradas-no-brasil.shtml>> Acesso em 28 fev. 2015.

FEITOSA, Ana Maria de Andrade. **Histórico da conversão de multa no IBAMA**. Fortaleza, mar. 2015. Entrevista concedida a Ailton Teles Fontenele Filho.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 5 ed. ver. atual. a ampl., São Paulo, Ed. Saraiva, 2012.

GIOVANINI, Dener. IBAMA dá show na TV. Show de incompetência, é claro! **Estadão**, São Paulo, 28 jan. 2015. Disponível em <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/dener-giovanini/ibama-da-show-na-tv-show-de-incompetencia-e-claro/>> Acesso em 28 fev. 2015.

IBAMA. **Histórico Institucional**. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/aceso-a-informacao/historico>> Acesso em 25 mar. 2015.

IBAMA. **Orientação Jurídica Normativa nº 09/2010**. Natureza jurídica da multa aplicada pelo IBAMA diversa da multa penal por crime ambiental. Elaborado por: Mariana

Wolfenson Coutinho Brandão. Disponível em:  
<[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/96663](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/96663)> Acesso em: 02 abr. 2015.

LUIZ, Fernando Vieira. **Teoria da Decisão Judicial: dos paradigmas de Ricardo Lorenzetti à resposta adequada à Constituição de Lênio Streck**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. Processo civil, penal e administrativo. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NUNES, Gustavo Henrique Schneider. O contraditório no processo civil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3682, 31 jul. 2013. Disponível em:  
<<http://jus.com.br/artigos/24319>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Viana de. Decreto sobre sanções ambientais: exercício abusivo do poder regulamentar. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3261, 5 jun. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21925>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

PEREIRA, Flavia Siqueira Costa. Da citação por edital do acusado à luz das teorias do processo e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 26 fev. 2013. Disponível em:  
<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.42192&seo=1>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Direito e Força. Uma visão pluridimensional da coação jurídica**. São Paulo: Dialética, 2001.

STRECK, Lênio Luiz. Democracia, Jurisdição Constitucional e Presidencialismo de Coalizão. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: IDP, ano 6, vol. 1, mai. 2013.

YURI, Débora. Natura, Ypê, IBAMA, Greenpeace e OMO lideram marketing verde. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 out. 2014. Disponível em  
<<http://www1.folha.uol.com.br/topofmind/2014/10/1534158-marketing-verde-esta-em-baixa-na-memoria-dos-brasileiros.shtml>>. Acesso em 28 fev. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Versão simplificada das contas do Governo da República – Exercício de 2009**. Brasília-DF, Disponível em:  
<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_09/Textos/Ficha%204%20-%20Arrecadacao%20de%20Multas.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/Ficha%204%20-%20Arrecadacao%20de%20Multas.pdf)> Acesso em 28 fev. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República. Tribunal de Contas da União**. Exercício de 2013. Brasília-DF. Disponível em:<[tcu.gov.br](http://tcu.gov.br)> Acesso em 28 fev. 2015.