

Farenzena e Franco: Nova IN sobre processo administrativo do Ibama

15/06/2023

No dia 1º de janeiro de 2023, o Decreto Federal 6.514/08, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, bem como estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, sofreu 139 alterações, dentre elas a extinção das audiências de conciliação, e como já era esperado, uma nova instrução normativa para complementar a execução deste decreto seria editada.



Considerando isso, foi editada a Instrução Normativa

19, publicada em 7 de junho de 2023, que embora repita diversos dispositivos do Decreto 6.514/08, detalha o processo administrativo no âmbito do Ibama para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como trouxe regras processuais de transição em relação às audiências de conciliação requeridas até a data de sua publicação.

Até então, o processo administrativo federal era regulamentado pela Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 1, de 12 de abril de 2021, que ao nosso ver foi revogada tacitamente pela nova normativa, já que inexistia disposição expressa nesse sentido e, especial atenção merece o fato de que a IN 19/2023, diferente da anterior que era conjunta, abrange somente os processos administrativos instaurados pelo Ibama. Outros pontos merecem destaque.

1) IN 19/2023 ressalta a apuração de infrações ambientais, o trâmite dos processos administrativo por meio eletrônico e de que as assinaturas podem ser obtidas por meio de usuário e senha, dispensando a assinatura física dos documentos, ou seja, basta o usuário externo acessar o Sistema SEI e utilizar seu *login* e senha para assinar os documentos (artigo 4º, parágrafo único), inclusive pedidos de vista aos processos, que para advogados independe da existência de procuração, ressalvados os casos sob sigilo (artigo 5º, §2º).



2) No artigo 6º, a IN 19/2023 define os termos utilizados durante o seu texto, merecendo destaque os relativos às atividades de subsistência, unidade ordenadora da ação fiscalizatória ambiental, avaliação sobre a regularidade ambiental e adesão à solução legal.

3) Sobre as competências, a IN 19/2023 determina que compete à unidade administrativa instaurar o processo, sendo a do domicílio do autuado responsável para apurar as infrações praticadas contra o patrimônio genético; a do local de registro do usuário, do dispositivo usado nas infrações praticadas em meio virtual; a do o local de abordagem do veículo, aeronave ou embarcação utilizados em infrações; e, da unidade do local mais ambientalmente afetado no caso de infrações praticadas ou que produziram resultados em mais de uma unidade federativa (artigo 9º).

4) A IN institui o Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa) para organizar a equipe nacional responsável pela decisão sobre pedidos de adesão à solução legal e, neste caso, a instrução e julgamento de processos de apuração de infrações ambientais (artigo 12). Já nos casos de apresentação de defesa pelo autuado, o julgamento cabe ao servidor competente ou ao Coordenador-Geral do Cenpsa que pode avocar o julgamento (artigo 13), independentemente do valor da multa. Em caso de recurso, o seu julgamento é realizado por servidor, também designado pelo presidente do Ibama como autoridade de segunda instância, desde que o valor da multa seja inferior a um milhão de reais. Se o valor da multa for superior a um milhão de reais ou o recurso é interposto contra decisão proferida pelo Coordenador-Geral do Cenpsa, a autoridade julgadora será o próprio Presidente do Ibama (artigo 15).

5) Entre os artigos 16 e 61, a IN 19/2023 detalha os procedimentos para aplicação das sanções e medidas cautelares ambientais. Enquanto estas podem ser impostas pelo agente durante a fiscalização ambiental, aquelas são apenas indicadas pelo agente de fiscalização e aplicadas ao final do processo administrativo pela autoridade competente para o julgamento. A depender da sanção, seja definitiva ou cautelar, a IN 19/2023 prevê critérios e parâmetros específicos que devem ser observados na dosimetria da pena de multa ou indicação de atenuantes e agravantes.

6) Sobre o agravamento da multa em caso de reincidência, a IN 19/2023 repete a disposição do artigo 11 do Decreto 6.514/08 que foi alterado pelo Decreto 11.080, de 2022, ressaltando que somente o cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período de cinco anos, contados da data em que a decisão administrativa que o tenha condenado por infração anterior tenha se tornado definitiva, é que implicará em agravamento, podendo ser utilizada para esse fim, autos de infração ambiental lavrados por qualquer órgão integrante do Sisnama (artigo 24).

7) Nos artigos 64 ao 67 a IN 19/2023 repete os prazos da prescrição intercorrente trienal e propriamente dita, bem como as causas interruptivas da prescrição previstas no artigo 21 do Decreto 6.514/08, acrescentando que qualquer ato inequívoco que importe manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória também é causa de interrupção da prescrição, tendo em vista que esta é prevista no inciso IV, do artigo 2º da Lei 9.873/99 que estabelece o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal.



8) Sobre os prazos processuais, a IN 19/2023 deixa claro que sua contagem ocorre de modo contínuo, começando a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, mas estendendo para o primeiro dia útil seguinte se coincidirem com dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal (artigos 68 a 72).

9) A comunicação dos atos, incluindo a lavratura do auto de infração ambiental foi tratada entre os artigos 73 e 81 da IN 19/2023, podendo ser realizadas por meio pessoal ou na pessoa do seu representante legal ou procurador, desde que possuam poder específico para recebê-la; por via postal com aviso de recebimento; por notificação eletrônica (esta, ao nosso ver, se o autuado autorizar em uma eventual notificação prévia a notificação eletrônica para recebimento do auto de infração); ou por edital. A IN é expressa de que todas as tentativas de notificação infrutíferas devem ser precisamente registradas no processo, e que as notificações eletrônicas podem ser realizadas por meio eletrônico, desde que autorizado pelo autuado. Questão importante tratada pela IN 19/2023 é nos casos de o endereço do autuado não ser coberto por entrega por serviço postal, hipótese que a notificação do ato deve ser realizada de forma pessoal.

10) A lavratura do auto de infração ambiental e medidas cautelares está prevista entre os artigos 83 e 86, impondo ao agente de fiscalização a obrigação de elaborar o relatório de fiscalização em até 10 dias, no qual deve constar uma série de elementos, incluindo a indicação do elemento subjetivo da infração, bem como fotografias, vídeos, mapas, termos de declaração ou outros meios de prova, etc. Também há expressa previsão para comunicação do Ministério Público e outros órgãos estaduais quanto a lavratura do auto de infração.

11) Recebido o auto de infração ambiental, o autuado pode apresentar defesa (artigo 88) ou aderir a uma das soluções legais previstas no inciso II do §5º do artigo 96 do Decreto 6.514/08 para encerrar o processo, quais sejam, pagamento da multa com desconto; parcelamento da multa; ou conversão da multa em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente (artigo 87). Importante observar que a IN 19/2023, no parágrafo único do artigo 88 prevê que o autuado pode aderir à conversão da multa até o julgamento do auto de infração ambiental (em primeira instância) ou de "recurso", contudo, com as alterações do Decreto 6.514/08 em 01 de janeiro de 2023, os descontos de 35% a 60%, a depender da modalidade (direta ou indireta) escolhida pelo autuado para a conversão da multa somente são possíveis até o prazo de alegações finais.

11) Entre os artigos 94 e 97 a IN 19/2023 trata do prazo de 20 dias contados da data da ciência da autuação para o autuado aderir a uma das soluções passíveis para encerramento do processo ou apresentar defesa administrativa, esta passível de complementação se ausente o relatório de fiscalização.

12) Na fase instrutória, a IN 19/2023 prevê que ultrapassado o prazo para a apresentação da defesa, o integrante da equipe nacional mencionado no item 4 deste artigo e artigo 12 da IN deve analisar as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração ambiental e elabora um relatório de análise instrutória que deve apontar uma série de elementos, tais como, evidências de autoria e a materialidade da infração; vícios sanáveis ou insanáveis; razões de acolhimento ou rejeição dos argumentos apresentados na defesa; dentre

outros elementos.

13) A IN 19/2023 prevê que encerrada a instrução, o autuado deve ser notificado por via postal com aviso de recebimento, por notificação eletrônica, caso autorizado pelo autuado, ou por outro meio válido que assegure a certeza da ciência para apresentar alegações finais no prazo de dez dias, bem como para se manifestar sobre eventual indicação de agravamento por reincidência (artigo 108). Em seguida, o processo administrativo é encaminhado para julgamento que deve ser proferido em até 30 dias (artigo 108), que mesmo superado não gera nulidade.

14) Julgado o auto de infração ambiental, o autuado é notificado para pagar a multa, no prazo de cinco dias, ou solicitar o parcelamento administrativo do débito; formalizar a adesão à conversão da multa ambiental, se deferido o pedido nesse sentido; ou, interpor recurso. Essa notificação contém a advertência de que o valor da dívida será incluído no Cadin, caso não haja pagamento ou interposição de recurso (artigo 109).

15) Caso interposto o recurso (artigo 111) e cumprido seus requisitos (artigo 112), cujo prazo é de 20 dias contados do recebimento da decisão, e não havendo retratação da autoridade julgadora que proferiu a decisão em primeira instância, será ele encaminhado à equipe responsável pela condução do processo em segunda instância administrativa que poderá, inclusive, determinar a produção de provas ou a realização de diligências (artigo 115). Em segunda instância, pode haver o aumento das penas impostas, mas se isso acontecer, o autuado deve ser notificado para apresentar impugnação. Julgado o recurso, o autuado é notificado para pagar a multa, no prazo de cinco dias; solicitar o parcelamento do débito; ou aderir à conversão da multa ambiental, que ao nosso ver não possui desconto, como já mencionado no item 11. Não efetivado o pagamento da multa, o autuado passa a ser considerado devedor, incluído no Cadin e o débito inscrito em Dívida Ativa.

16) A IN 19/2023 também tratou das causas extintivas da punibilidade, quais sejam, a prescrição da pretensão punitiva; a morte do autuado; e a extinção regular da pessoa jurídica de direito privado, antes de formada a coisa julgada administrativa (artigo 119).

17) Como só existem duas instâncias administrativas no processo administrativo ambiental do Ibama, a IN 19/2023 tratou de definir que eventuais pedidos do autuado após a decisão irrecorrível que visem desconstituir ou modificar o julgamento serão considerados pedido de revisão (artigo 120).

No mais, a IN 19/2023 tratou das formas de parcelamentos de multas não inscritas na Dívida Ativa que podem ser parceladas com o próprio Ibama, e após inscritas em Dívida Ativa com a PGF (artigos 124 a 126).

Sobre as regras temporais de aplicação, a IN 19/2023 expressamente adotou a teoria do isolamento dos atos processuais, que compreende cada ato processual de forma autônoma, de modo que a nova instrução processual tem aplicação imediata, respeitando-se os atos já realizados e os efeitos por eles produzidos sob o regime da instrução anterior (artigo 128), o que significa, para nós, que as audiências de conciliação requeridas ou designadas na vigência da Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBIO 1, de 12 de abril de 2021 devem ser



realizadas, bem como os descontos em caso de pedidos de conversão de multa.

Inclusive, o artigo 131 da IN 19/2023 prevê que o Presidente do Ibama deve designar servidores para conduzir as audiências de conciliação ambiental pendentes de realização, enquanto o artigo 132 assegura a sua realização ao autuado notificado até 06 de junho de 2023 da lavratura de auto de infração que continha expressa menção a requerimento de audiência de conciliação, bem como os descontos previstos anteriores (artigo 136), cujo prazo para defesa será de 20 dias contados da sua realização, ainda que não haja o comparecimento do autuado à audiência.

Embora a IN 19/2023 não tenha trazido nenhuma mudança significativa ao processo administrativo sancionador em comparação à instrução normativa anterior, a qual, como dito no início, parece-nos ter sido revogada tacitamente diante da ausência de expressa previsão nesse sentido, esclareceu ponto que desde janeiro era desconhecido e gerava insegurança jurídica, qual seja, a realização das audiências de conciliação aos autuados que a requereram nos termos do regime jurídico anterior.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-jun-15/farenzenae-franco-in-processo-administrativo-ibama/>