



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
SUBPROCURADORIA-GERAL FEDERAL DE COBRANÇA E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS
PROCURADORIA NACIONAL FEDERAL DE COBRANÇA JUDICIAL

SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE - 8º ANDAR - BRASÍLIA-DF - CEP 70.070-030

PARECER n. 00002/2023/PNCJ/SUBCOB/PGF/AGU

NUP: 00400.000274/2023-91

INTERESSADOS: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: REPARAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS/DANOS MORAIS COLETIVOS

EMENTA:

Direito Ambiental. Direito Administrativo. Processo Administrativo Sancionador. Notificação para alegações finais por Edital. Artigo 122 do Decreto 6.514/08. OJN 27/2011/PFE-IBAMA. Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF. Nota 36/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU (NUP 02015.005058/2019-24). DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU (NUP: 02015.005058/2019-24 - sequencial 13). Despacho Nº 11624881/2021-GABIN. PARECER n. 00003/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Anulação de atos processuais. Convalidação. Art. 55, Lei nº 9.784/99. Decreto nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023. Medidas acautelatórias. Causas interruptiva da Prescrição. Lei nº 9.873, de 1999. Consequências jurídicas dos posicionamentos possíveis. Artigo 21 do Decreto-Lei nº 4.567/42 (LINDB). Acompanhamento Prioritário Junto Aos Tribunais.

1. RELATÓRIO

1. A presente demanda tem origem em DESPACHO n. 00002/2023/PNDCMA/AGU, de 25 de janeiro de 2023, exarado pela Procuradora-Chefe da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente, que aponta como necessária uma atuação urgente quanto às multas ambientais.

2. O aludido Despacho relata terem sido "identificados os Despacho (s) interpretativos do Presidente do IBAMA nº 11624881/2021 (nulidade das notificações para apresentar alegações finais realizadas por edital, na forma do parágrafo único do art. 122 do Decreto Federal nº 6.514, de 2008, com a redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008) e o Despacho nº 11996516/2022-GABIN (que revogou os itens 70-77, 115-117 da OJN 06/2009-PFE-Ibama, para tornar nulas as notificações por edital para alegações finais, além de reduzir as causas interruptivas para a prescrição)."

3. Ademais, noticia a existência de questionamentos judiciais (ADPF, ACP e Ação Popular) e dos órgãos de controle (TC nº 021.477/2022-1 e TC n. 020.729/2022-7), para recomendar ampla revisão a ser realizada pela área técnica do IBAMA na gestão das multas ambientais. Ato contínuo, no âmbito jurídico, solicita a apreciação do tema pela Procuradoria Especializada junto ao IBAMA e pela Subprocuradoria-Geral Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF (sequencial 1).

4. Em consequência, a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA manifestou-se por meio do PARECER n. 00003/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, em 7 de março de 2023, assim ementado (sequencial 7):

EMENTA: INTIMAÇÃO POR EDITAL PARA APRESENTAR ALEGAÇÕES FINAIS. REDAÇÃO DO ART. 122 DO DECRETO 6514/08 CONFERIDA PELO DECRETO 6686/08. VALIDADE.SUBSIDIARIEDADE DA LEI 9784/99 QUANTO À FORMA DAS INTIMAÇÕES. PRECEDENTE VINCULANTE DO STJ. NULIDADE DA INTIMAÇÃO FICTA DEVE SER ANALISADA DE ACORDO COM O MOMENTO PROCESSUAL. AINDA QUE SE COGITE DE INVALIDADE, É NECESSÁRIO DEMONSTRAR EFETIVO PREJUÍZO AO ADMINISTRADO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STJ. CONVALIDAÇÃO DAS INTIMAÇÕES DECLARADAS NULAS PELO DESPACHO nº11996516/2022-GABIN PELO 11.373/23.

APTIDÃO DE TODOS OS ATOS INSTRUTÓRIOS VOLTADOS À RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL ADMINISTRATIVA PARA INTERROMPER A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

5. Conclui, ao final, nos seguintes termos:

III. Conclusão

71. Diante do exposto, entendo como válidas as intimações para apresentação de alegações finais feitas por meio de edital, durante todo o período em que o art. 122, do Decreto 6.514, de 2008, esteve em vigor com a redação dada pelo Decreto 6.686, de 2008. Os regulamentos vigentes à época já previam intimação postal com aviso de recebimento nas hipóteses em que o autuado pudesse sofrer prejuízo decorrente da majoração da multa.

72. Por força do art. 2º, do Decreto 11.373, de 2023, todas as intimações por edital para apresentar alegações finais, declaradas nulas por força do Despacho 11996516, foram convalidadas.

73. Com a edição do Despacho do Presidente do Ibama, de 2023, ficavam afastada a aplicação do DESPACHO 11996516/2022 no âmbito da autarquia, não mais sendo cabível a anulação de editais para apresentar alegações finais.

74. No âmbito judicial, não cabe mais a defesa do DESPACHO 11996516/2022, revogado pelo Despacho nº 14813566/2023-Gabin.

75. Diante do impacto do 11996516/2022 na responsabilização administrativa ambiental, com a possível extinção de 183.169 processos de autos de infração, com um valor de R\$ 29.172.276.963,08 (vinte e nove bilhões, cento e setenta e dois milhões, duzentos e setenta e seis mil novecentos e sessenta e três reais e oito centavos), que representam 84% do estoque de processos sancionadores do Ibama, é imperiosa e urgente a atuação estratégica dos órgãos de representação judicial perante o STJ para buscar (1) decisão colegiada da 2ª Turma favorável ao Ibama; (2) reverter o entendimento da 1ª Turma do STJ, pois há divergência entre as turmas; (3) a aplicação da tese firmada sob o rito dos recursos repetitivos acerca da subsidiariedade da Lei 9.784, de 1999, em relação ao rito específico do Decreto 6.514, de 2008, por meio da interposição de Recursos Especiais com fundamento no art. 105, III, c, da Constituição.

76. Abro ciência à PRONAClima e Coordenações-Gerais da PFE/Ibama.

77. Ao SEARQ, solicito abrir ciência à CENPSA e ao Gabinete da Presidência.

6. Os autos foram encaminhados a Subprocuradoria Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF, para manifestação.

7. É o relatório.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PARA APURAÇÃO DAS INFRAÇÕES AO MEIO AMBIENTE.

8. A controvérsia submetida à análise tem origem em documentos constantes do SEI IBAMA Nº 02001.000996/2022-92, enviados à PFE/IBAMA/SEDE, em 19/01/2022, para análise, por meio do OFÍCIO Nº 01/2022/GN-I/DICON/CNPSA/SIAM, do Grupo Nacional de Primeira Instância, Órgão da Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais - Siam, com questionamentos sobre o DESPACHO Nº 11624881/2021-GABIN, do Presidente do Ibama, que determinou a anulação das notificações para apresentar alegações finais realizadas por edital.

9. O mencionado Despacho nº 11996516/2022-GABIN reconheceu o seguinte:

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

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

(c) a movimentação no processo administrativo de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, demolições, apreensões ou medidas acautelatórias em geral, não é causa interruptiva da prescrição,

porque não se volta a constituição do crédito. Invalidez dos itens 70-77 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA e a consequente necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF.

10. Preliminarmente, cumpre observar que o Despacho acima transcrito não produz mais efeitos, na medida em que foi proferido pelo Presidente do IBAMA Substituto, nomeado em 2023, o Despacho nº 14813566/2023-Gabin, que tornou "sem efeito a orientação geral dada pelo Despacho nº 11996516/2022-Gabin, ficando revisto o entendimento que reconheceu a nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido), efetuada nos moldes previstos no artigo 122 do Decreto 6.514, de 2008, com base na redação conferida pelo Decreto nº 6.868, de 2008", entre outras providências.

11. Para melhor compreensão da controvérsia posta em debate, mostra-se importante revisitar o histórico da legislação que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

12. A proteção do meio ambiente encontra amparo no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, cujo texto assegura a todos o direito fundamental "ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

13. Entre os principais eixos do tratamento da matéria constitucional encontra-se a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, editada, entre outras finalidades, para dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Conhecida como a Lei dos Crimes Ambientais, representa, portanto, o marco do aparato legislativo brasileiro para zelar pela proteção penal.

14. A fim de regulamentar o disposto no Capítulo VI da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, foi editado o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

15. Para os fins pretendidos na presente manifestação, interessa realizar um recorte metodológico para direcionar a análise para a redação do **artigo 122 do Decreto nº 6.514, de 2008**, que disciplina o **direito do autuado a manifestar-se em alegações finais**. O indigitado dispositivo legal sofreu alterações ao longo do tempo. Vejamos.

16. Em sua redação original, o Decreto em análise apresentava a seguinte redação:

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

17. Por força do **Decreto nº 6.686, de 10 de dezembro de 2008**, o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 foi alterado para acrescentar o parágrafo único, a seguir transcrito:

Parágrafo único. A autoridade julgadora publicará em sua sede administrativa e em sítio na rede mundial de computadores a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento, para fins de apresentação de alegações finais pelos interessados. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008\).](#)

18. Em 2019, o dispositivo em exame sofre nova alteração, por força da edição do **Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019**, para exigir a notificação do autuado por via postal com aviso de recebimento, nos seguintes termos:

Parágrafo único. A autoridade julgadora notificará o autuado por via postal com aviso de recebimento ou por outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência, para fins de apresentação de alegações finais. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.760, de 2019\).](#)

19. Mais recentemente, o tema sofreu nova alteração, passando a apresentar a seguinte redação, em 2022, conforme **Decreto nº 11.080, de 24 de maio de 2022**:

Parágrafo único. O setor responsável pela instrução processual notificará o autuado, para fins de apresentação de alegações finais: [\(Redação dada pelo Decreto nº 11.080, de 2022\)](#)

I - por via postal com aviso de recebimento; [\(Incluído pelo Decreto nº 11.080, de 2022\)](#)

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

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

20. Finalmente, em 2023, nova alteração, dessa vez por força do **Decreto nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023**. Vejamos:

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

§ 1º Para fins de apresentação de alegações finais pelos interessados, o setor responsável pela instrução notificará o autuado e publicará em sua sede administrativa e na Internet a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento. [\(Redação dada pelo Decreto nº 11.373, de 2023\)](#)

§ 2º A notificação de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizada por: [\(Redação dada pelo Decreto nº 11.373, de 2023\)](#)

I - via postal com aviso de recebimento; [\(Incluído pelo Decreto nº 11.373, de 2023\)](#)

II - notificação eletrônica, observado o disposto no § 4º do art. 96; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 11.373, de 2023\)](#)

III - outro meio válido. [\(Incluído pelo Decreto nº 11.373, de 2023\)](#)

21. A evolução da legislação em comento pode ser assim sintetizada:



22. O quadro normativo descrito suscitou dúvidas quanto a validade das notificações para apresentação de alegações finais por meio de edital nos processos ambientais com base na hoje revogada redação do parágrafo único do artigo 122, acrescentado pelo **Decreto nº 6.686, de 10 de dezembro de 2008**.

23. Como contextualizado, o art. 122 do Decreto nº 6.514/08, com a redação conferida pelo Decreto nº 6.686/08, trazia a redação de que "a autoridade julgadora publicará em sua sede administrativa e em sítio na rede mundial de computadores a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento, para fins de apresentação de alegações finais pelos interessados." Após a publicação do Decreto nº 9.760, de 2019, a notificação para alegações finais deveria ser realizada por via postal com aviso de recebimento.

24. O Relatório de Informações de Inscrições em Dívida Ativa e Execuções Fiscais de Créditos do Ibama, constante no sequencial 15, constata ter ocorrido redução na quantidade e no valor de inscrições em dívida ativa no período de 2019 a 2022, com forte queda nos últimos anos. Ademais, esclarece que, a partir dos dados levantados, houve uma média de 23,9% de NUPs devolvidos ao IBAMA, sem possibilidade imediata de inscrição em dívida ativa (processos impugnados), em relação ao volume total de processos analisados pela CCOBE, no período de 2021 a 2022. Observa, também ter ocorrido uma redução na quantidade e no valor dos ajuizamentos de execuções fiscais, no período de 2019 a 2022, com uma forte queda nos últimos dois anos. Esses os termos da conclusão do mencionado relatório:

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As inscrições em dívida ativa do IBAMA, no período de 2019 a 2022, de devedores dos Estados da Região Norte totalizaram 2,75 bilhões de reais, correspondendo a 41% do valor total no Brasil. Nesse mesmo período, os dados demonstram que os Estados do Pará, Rondônia, Mato Grosso e Goiás totalizaram 51 % do valor inscrito em dívida ativa em todo o Brasil, com destaque ao Pará, com 28%.

É possível observar que houve uma redução na quantidade e no valor das inscrições em dívida ativa no período de 2019 a 2022, com uma forte queda nos últimos dois anos.

Os dados apresentados indicam uma média de 23,9% de NUPs devolvidos ao IBAMA, sem possibilidade imediata de inscrição em dívida ativa (processos impugnados), em relação ao volume total de processos analisados pela CCOBE, no período de 2021 a 2022.

Observa-se também que houve uma redução na quantidade e no valor dos ajuizamentos de execuções fiscais, no período de 2019 a 2022, com uma forte queda nos últimos dois anos.

As execuções fiscais do IBAMA ajuizadas, no período de 2019 a 2022, de devedores dos Estados da Região Norte totalizaram 2,82 bilhões de reais, correspondendo a 42% do valor total nacional. Em quantidade de processos judiciais, são 6,6 mil execuções fiscais ajuizadas em face de devedores da Região Norte, correspondendo a 27% do total de processos ajuizados em todo o Brasil.

Atualmente não há passivo de processos de créditos do IBAMA, pendentes, no âmbito da CCOBE (SUBCOB/PGF). Há, contudo, apenas a movimentação corrente do período, em fase de análise de inscrição em dívida, ou no gerenciamento, aguardando o protesto extrajudicial ou ajuizamento de execução fiscal, nos termos do fluxo regular estabelecido pelas orientações normativas.

Atualmente, consta no estoque de processos judiciais cadastrados no SAPIENS, em nome do IBAMA:

- 169.334 processos de execuções fiscais; e
- 13.423 defesas judiciais interpostas pelos executados (6.301 Embargos à Execução Fiscal e 7.122 Exceções de Pré-Executividade).

Esse total de defesas apresentadas pelos executados, em processos de execuções fiscais do IBAMA, corresponde a 19,56% do total geral de defesas relacionadas à cobrança de créditos de todas as entidades autárquicas credoras representadas pela PGF.

A relação entre o total de defesas apresentadas pelos executados e o total de execuções fiscais cadastradas no Sapiens, em nome do IBAMA, indica um grau de litigiosidade correspondente a 7,93% (sem inclusão de ações anulatórias de débito, ações declaratórias e mandados de segurança, por insuficiência de dados para filtragem com precisão dessas classes processuais).

25. Como restará demonstrado, a Subprocuradoria-Geral Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos – SUBCOB/PGF consagrou o entendimento no sentido da **possibilidade de cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital, durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/08 conferida pelo Decreto nº 6.686/08.**

26. Logo, todos os processos de multas ambientais que aportaram nesta Subprocuradoria para cobrança, tiveram seguimento, não tendo sido aplicado em nenhum deles o entendimento exarado no **DESPACHO Nº 11624881/2021-GABIN**

3. NOTIFICAÇÃO POR EDITAL PARA APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES FINAIS

27. Verifica-se que as manifestações então Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal (CGCOB/PGF) não autorizam concordar com as conclusões do Despacho nº 11996516/2022-GABIN, sequer com a sugestão de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF.

28. Com efeito, em relação ao tema posto em debate, a então Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de créditos editou a Nota nº 36/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, que concluiu o seguinte:

Diante de todo esse panorama, ratificamos o entendimento firmado na Nota n. 00032/2019/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, no sentido de que a notificação para a apresentação das alegações finais, realizada mediante edital publicado no sítio do IBAMA, com base na hoje revogada redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008, está em desacordo com a Lei nº 9.784/1999, restando superada, nesse ponto, a Nota Técnica CGCOB/DIGEVAT/nº 027/2010, cuja formulação, de certo modo, já houvera sido afastada pelo Parecer n. 00004/2018/DUSC/CGCOB/PGF/AGU e pelo Parecer n. 00005/2018/DUSC/CGCOB/PGF/AGU.

29. Ocorre, porém, que a aludida Nota teve seu entendimento superado, na medida em que recebeu aportes importantes por meio do **Despacho nº 56/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU**, da Chefia da então Divisão de Uniformização e Solução de Controvérsias, com aprovação expressa por meio do **Despacho n. 00209/2020/CGCOB/PGF/AGU**, do Procurador-Geral Federal (seq. 13 - NUP: 02015.005058/2019-24), para prevalecer o entendimento da **possibilidade de cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital, durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/08 conferida pelo Decreto nº 6.686/08.**

30. Válida sua transcrição parcial, para melhor apreciação do contexto em que foi redigida:

3. Além disso, a NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU analisou a validade dos atos praticados com base no art. 122 do Decreto nº 6.514/08, com a redação conferida pelo Decreto nº 6.686/08, e regulamentado pela OJN 27/2011, normativos que fundamentaram os atos administrativos praticados no âmbito da Autarquia anteriormente à nova redação do art. 122.

4. Vale ressaltar que, por meio da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, apontou-se para o fato de que, a partir da vigência do Decreto nº 9.760/19, aproximando a forma de notificação para apresentação de alegações finais daquela prevista na Lei nº 9.784/1999, um dos caminhos interpretativos possíveis seria de que *"com a estipulação da alteração e de um prazo de vacância, o Poder Executivo, de certo modo, demonstrou a intenção de conferir um prazo de transição, para a entrada em vigor da nova normatização, incluída a nova redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008. Dessa forma, sendo, em princípio, de observância obrigatória, deve ser seguido pelas entidades e órgãos a que se destinam, no período em que esteve em vigor."*

Assim, diante da atuação da autarquia ambiental baseada na observância obrigatória dos decretos emitidos pelo Poder Executivo, sugere-se a autorização da cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada imprimindo o efeito interruptivo da notificação realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008. (grifo nosso)

31. A orientação mencionada deu ensejo a manifestação por meio da Nota nº 76/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01022/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP: 02027.000357/2010-03).

32. Do cenário apresentado verifica-se que, a partir da orientação então exarada, **houve consenso entre a então Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF e da PFE-IBAMA quanto a regularidade do processo administrativo, em especial quanto à legalidade das notificações por edital realizadas com amparo no Decreto nº 6.514, de 2008, em sua redação anterior ao Decreto nº 9.760, de 2019.**

33. Ressalte-se ainda, que as conclusões do Despacho nº 11996516/2022-GABIN não foram aplicadas no âmbito da PGF, na medida em que os créditos encaminhados foram inscritos em dívida ativa e cobrados pelas vias extrajudicial, através do protesto, e pela via judicial, sem que houvesse qualquer questionamento sobre o procedimento adotado em relação as alegações finais realizadas com base na redação anterior do Decreto 6514/08.

34. Assim, concluiu-se pela inexistência de nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais quando o administrado não é indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (local incerto e não sabido), conforme entendimento exposto pela então CGCOB, no sentido da possibilidade de cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/08 conferida pelo Decreto nº 6.686, de 2008.

35. Importante ainda considerar que qualquer conclusão quanto à validade da notificação para apresentação de alegações finais não dispensa a análise do contexto que vigorava à época em que vigente a alteração provocada pelo Decreto nº 6.686, de 2008. Com efeito, a intimação para alegações finais por publicação oficial em sede administrativa do IBAMA e na Internet era prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

36. Nesse sentido, o entendimento que prevalece é o da aplicabilidade do artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que fixa a regra segundo a qual deliberações administrativas não podem ser anuladas com fundamento em mudança na orientação geral adotada no Direito vigente

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

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

37. A previsão inserta no dispositivo legal acima transcrita é decorrente da presunção de legalidade de que se reveste o ato administrativo e visa preservar a segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas. A doutrina corrobora esse entendimento como é possível depreender da lição a seguir transcrita:

"Em relação à aplicação do direito público, um dos fatores de maior instabilidade é a invalidação (ou anulação) de deliberações tomadas pela administração pública. A invalidação é o remédio amargo para combater a ilegalidade no exercício da atividade administrativa. É óbvio que a forma mais efetiva de se assegurar a segurança jurídica está no cumprimento fiel da lei e da Constituição. É por isso que, no caso de atuação administrativa ilegal, prevê-se a invalidação, ou seja, a extinção do ato viciado, com possível desconstituição dos efeitos que tenha produzido.

As decisões administrativas gozam de presunção de legalidade. Essa presunção não constitui mera peroração doutrinária nem pode ser vista apenas como instrumento de efetivação da supremacia do interesse público. Ela, antes de qualquer coisa, retrata uma expectativa real do administrado diante da atuação aparentemente regular da autoridade pública. Se a deliberação provém de órgão legitimado para decidir, é natural e esperado que a sociedade como um todo tome essa manifestação como legítima, ou seja, como conforme ao direito. A partir do reconhecimento dessa presunção em favor da legalidade das deliberações administrativas, cria-se a legítima expectativa de conformidade ao direito dos efeitos produzidos a partir dessas decisões. Desconstituir tais efeitos, por isso, constitui de certa maneira uma perda para a noção de estabilidade jurídica, mesmo que seja para corrigir decisão contrária à lei.

[...] O dispositivo em comento — o art. 24 da LINDB — segue a mesma diretriz, que busca a preservação das decisões administrativas como meio de assegurar a estabilização de relações jurídicas e assim proteger a segurança jurídica. Nesse ponto a lei cristaliza um verdadeiro vetor para a aferição da validade dos atos administrativos em geral. Em regra, em suma, impede que seja decretada a invalidade de deliberação administrativa que tenha sido tomada com base na interpretação geral vigente à época da produção do ato. A nova lei determinou que o entendimento sobre a correta interpretação do Direito vigente pode mudar, mas eventual nova leitura não poderá ser usada como referência para anular decisões administrativas já consolidadas. (CÂMARA, Jacintho Arruda. Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 113-134, nov. 2018)

38. Nesse sentido, também, a opinião de José dos Santos Carvalho Filho. Confira-se:

“A regra, portanto, é a de que a intimação é válida quando o instrumento adotado atinge sua finalidade. Dispõe o art. 26, § 3º, que a intimação, além dos instrumentos específicos, pode ser efetuada por qualquer ‘outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado’. Veja-se, desse modo, que do texto emana a ideia de que o fim sobreleva ao meio, postulado, aliás, que retrata o sentido moderno das nulidades na teoria geral do processo. Significa que se deve considerar válida a intimação mesmo que a forma empregada não tenha sido a prevista na lei; o que importa, isto sim, é que o destinatário tenha tomado ciência do ato ou da providência a ser cumprida” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal** – Comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 163).

39. Com efeito, vale notar que no que toca à hipótese ora em exame, é possível afirmar que existia à época prévio conhecimento de que as intimações para alegações finais seriam feitas por publicação oficial, e não pessoalmente, porque, desde 2008, estava em vigor o art. 122 do decreto 6.514.

40. Acresça-se que a Lei Federal de Processo Administrativo não exige forma de intimação específica para dar ciência da abertura de prazo para apresentação de alegações finais. Limitou-se apenas a estabelecer que a administração, ao intimar para ciência de decisão ou efetivação de diligências, deve fazê-lo por “meio que assegure a certeza da ciência do interessado” (art. 26, § 3º).

41. A tendência da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caminha no mesmo sentido ora exposto, na forma dos arestos a seguir transcritos:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO. RESOLUÇÃO ANTT 442/2004. NÃO OPORTUNIZAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES FINAIS. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.784/99 APENAS SUBSIDIARIAMENTE AOS PROCESSOS REGULADOS POR NORMA ESPECÍFICA. NULIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO AFASTADA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

[...]

IV. Na esteira desse entendimento, a Primeira e a Segunda Turmas desta Corte firmaram a orientação no sentido de que o processo administrativo simplificado, previsto na Resolução ANTT 442/2004, possui respaldo na Lei 8.987/95 e na Lei 10.233/2001, de forma a afastar a aplicação da Lei 9.784/99, por força de seu art. 69, inexistindo, assim, cerceamento de defesa, em razão da não oportunização de oferecimento de alegações finais, no âmbito do processo administrativo simplificado. Nesse sentido: STJ, REsp 1.723.086/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/09/2018). Em igual sentido: STJ, AgInt nos EDcl no AgInt no AREsp 1.152.519/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 19/12/2019;

AgInt no REsp 1.779.362/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/09/2019; AgInt no REsp 1.581.109/PR, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/10/2017.

V. No caso, o Tribunal de origem, em dissonância com a jurisprudência desta Corte, concluiu que "a falta de intimação da concessionária para apresentar suas alegações finais, mesmo em se tratando de processo administrativo simplificado, macula, no entender do E. TRF4, referida garantia legal. Se é certo que, diferentemente do que prevê o art. 51 da Resolução ANTT 442/2004 para o processo administrativo ordinário, há previsão naquele diploma normativo de que no processo administrativo simplificado não será observado o direito às alegações finais (art. 64 e seguintes), por outro lado é certo também que, nos termos do art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei 9.784/99, deverá ser observada, no âmbito dos processos administrativos, a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé". Assim, merece ser mantida a decisão agravada, que deu provimento ao Recurso Especial da ANTT, para determinar a devolução dos autos ao Tribunal de origem a fim de que prossiga no julgamento do feito. VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no AgInt no REsp n. 1.879.659/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 9/8/2021, DJe de 16/8/2021.)

42. O precedente revela importante orientação no sentido de prestigiar a especialidade do processo sancionador e a legislação que o fundamenta, no sentido de priorizar as especificidades da matéria. Esse mesmo sentido deve ser perseguido em relação à matéria ambiental.

43. Ademais, a intimação para apresentação de alegações finais não se confunde com o ato inaugural de formação da relação processual, mas antes representa etapa última do processo, de que o autuado já participa, conhece e acompanha. Razoável a lembrança, entre os deveres do administrado o da diligência e o de proceder com lealdade e boa-fé (artigo 4º da Lei nº 9784, de 1999).

44. A questão encontra-se, finalmente, plenamente esclarecida com a edição do **Decreto nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023**, que admite de forma expressa, em seu artigo 122, que, para fins de apresentação de alegações finais pelos interessados, o setor responsável pela instrução possa notificar o autuado e publicar em sua sede administrativa e na Internet a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento, possibilitando que tal notificação ocorra por via postal com aviso de recebimento, por notificação eletrônica, ou por qualquer outro meio válido.

45. Registre-se ser esse o entendimento da Subprocuradoria-Geral Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos – SUBCOB/PGF, enquanto órgão de coordenação e assessoramento da Procuradoria-Geral Federal, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, que nos termos do artigo 28, XI da Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016, detém a atribuição de supervisionar tecnicamente as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e de contencioso exercidas pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, no que se refere às suas competências.

3.1 ANULAÇÃO DE ATOS PROCESSUAIS SUBSEQUENTES. CONVALIDAÇÃO.

46. Prossegue o Despacho nº 11996516/2022-GABIN a sustentar que "a nulidade impede que os atos processuais tenham efeitos no mundo jurídico, resultando na impossibilidade de interrupção do prazo prescricional. Em outras palavras, processo nulo não interrompe prescrição bem como os atos processuais anulados, como os posteriores à intimação efetuada sem observância das prescrições legais." (item 100). Renova nesse sentido a necessidade de revisão do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, na parte que cancelou os itens 115-117 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA.

47. Registre-se que a premissa da presente manifestação é pela inexistência de nulidade da notificação por edital para apresentação de alegações finais, conforme entendimento anteriormente exposto no item 3. No entanto, note-se que eventuais vícios não determinam necessariamente a anulação de atos.

48. Ora, se é correta a lembrança dos termos da **Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal**, segundo a qual "administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos", não menos correto é que a Lei nº 9784/99, que disciplina o processo administrativo no âmbito federal, admite de forma expressa a convalidação de atos administrativos.

49. A Lei de Processo Administrativo Federal, **Lei nº 9.784, de 1999** avançou ao disciplinar de forma expressa o instituto da convalidação, admitindo nulidades relativas no direito administrativo. Com efeito, prevê em seu artigo 55 que "em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração."

50. A Lei federal reconhece a convalidação ao reproduzir em seu texto as lições da doutrina dualista, que aceita possam os atos administrativos ser nulos ou anuláveis, a admitir que o ato que convalida tem efeitos ex tunc, uma vez que retroage, em seus efeitos, ao momento em que foi praticado o ato originário. Nesse sentido, vale destacar:

"Entretanto, indicando elogiável avanço, demonstrado pela expressividade no trato do assunto, a Lei nº 9.784, de 29.1.1999, reguladora do processo administrativo na esfera federal, contemplou a convalidação, ao lado da anulação e da revogação, averbando que a Administração pode declará-la quando forem sanáveis os vícios e não sobrevier prejuízo ao interesse público ou a terceiros. A importância da norma legal, embora incidente apenas sobre a Administração Federal, é incontestável, uma vez que denuncia **a opção do legislador pátrio em admitir expressamente a convalidação e o consequente aproveitamento de atos contaminados de vícios sanáveis**, fato que comprova ter ele também perfilhado a tese dualista no que toca à teoria das nulidades nos atos administrativos." (Carvalho Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017). - grifo nosso

51. Nessa toada restou também publicada a **Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998**, que disciplina o processo administrativo no Estado de São Paulo, com especial atenção para o tema da convalidação. Vejamos:

Artigo 11 - A Administração poderá convalidar seus atos inválidos, quando a invalidade decorrer de vício de competência ou de ordem formal, desde que:

I - na hipótese de vício de competência, a convalidação seja feita pela autoridade titulada para a prática do ato, e não se trate de competência indelegável;

II - na hipótese de vício formal, este possa ser suprido de modo eficaz.

§ 1.º - Não será admitida a convalidação quando dela resultar prejuízo à Administração ou a terceiros ou quando se tratar de ato impugnado.

§ 2.º - A convalidação será sempre formalizada por ato motivado.

52. O instituto ganhou redação aprimorada e afinada com a doutrina de direito administrativo com a edição da Lei de Processo Administrativo do Estado do Rio de Janeiro, **Lei nº 5.417, de 1º de abril de 2009**, ocasião em que dispôs de forma clara sobre os atos cujos defeitos possam ser considerados sanáveis para fins de sanatória. Nesse sentido, a redação a seguir transcrita:

Art. 52. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração. Parágrafo único. Admite-se convalidação voluntária, em especial, nas seguintes hipóteses:

I. vícios de competência, mediante ratificação da autoridade competente;

II. vício de objeto, quando plúrimo, mediante conversão ou reforma;

III. quando, independentemente do vício apurado, se constatar que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme decisão plenamente motivada.

53. Mais recentemente, o instituto da convalidação ganhou reconhecimento específico na seara executiva com a edição do **Decreto nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023**, que altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, para dispor sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, bem como estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Esses os termos da indigitação previsão normativa:

Art. 2º Ficam convalidadas as notificações por edital para apresentação de alegações finais realizadas até a data de publicação do [Decreto nº 11.080, de 24 de maio de 2022](#).

54. A doutrina reforça o entendimento ora exposto. Vejamos:

"Vale dizer que a convalidação aparece como faculdade da Administração, portanto, como ato discricionário, somente possível quando os atos inválidos não acarretam lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros; em caso contrário, tem-se que entender que a Administração está obrigada a anular o ato, em vez de convalidá-lo. Mesmo com essa norma, acompanhamos, mais uma vez, **a lição de Weida Zancaner (2008:68-69), quando entende que somente na hipótese assinalada (vício de incompetência em ato discricionário) a convalidação constitui-se em decisão discricionária do Poder Público. Nas demais hipóteses, a convalidação é obrigatória. Esse é também o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008:467), citado pela autora:**

"Não se trata aqui, evidentemente, de pretender sobrepor uma opinião a dicções legais, mas de questionar a constitucionalidade de preceptivos de leis. O ordenamento jurídico, como se sabe, também é integrado por princípios gerais de Direito que, em alguns casos, pelo menos, informam a própria compostura nuclear da Constituição. O princípio da segurança jurídica certamente é um deles. **Destarte, quando em um tema específico dois princípios jurídicos de estatura constitucional concorrem em prol de uma solução (na hipótese vertente, o da restauração da legalidade – que a convalidação propicia, como visto – e o da segurança jurídica)**, o legislador infraconstitucional não pode ignorá-los e adotar diretriz que os contrarie, relegando a plano subalterno valores que residem na estrutura medular de um sistema normativo". - grifos nossos.

55. A convalidação revela-se como modo eficaz e idôneo para o resgate da legalidade que sofreu lesão pelo ato administrativo inválido. Trata-se de uma prerrogativa inerente à Administração, que possibilita sanar seus próprios atos, suprimindo os vícios nele presentes, reproduzindo-o de forma legítima.

56. A convalidação opera em prestígio aos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da eficiência administrativa, na medida em que preserva todas as relações jurídicas, em atenção ao interesse público, quando esse é melhor tutelado pela correção do ato administrativo do que por sua invalidação.

57. Convém lembrar que a convalidação não é mera discricionariedade da Administração, mas verdadeiro dever jurídico imposto, por aplicação do princípio da "boa administração".

58. Dúvida não deve existir, portanto, de que os atos que apresentarem defeitos de competência e de forma são sanáveis e, o vício existente em um ato ilegal na sua origem restará suprido, com efeitos retroativos desde à data em que este foi praticado, a produzir efeitos jurídicos de forma plena. E assim deve ser em prestígio ao princípio da segurança jurídica.

59. Não é demais lembrar que seria ainda aplicável à espécie o princípio "*pas de nullité sans grief*", cuja tradução literal quer significar que não há nulidade sem prejuízo, ou seja, não se declarará nulo nenhum ato processual quando este não causar prejuízo, nem houver influenciado na decisão da causa ou na apuração da verdade real.

60. Nesse sentido, para que o ato seja declarado nulo mostra-se indispensável a demonstração do nexó efetivo e concreto entre a sua imperfeição e o prejuízo à parte. Nesse sentido, também, o artigo 277 do Código de Processo Civil:

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

61. E mais. O artigo 278 do mesmo diploma legal é expresso no sentido de "a nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão."

62. Finalmente, o princípio do formalismo moderado restou consagrado na Lei n. 9784/99, em mais de uma oportunidade. Vejamos:

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

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

[..]

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

[...]

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

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

63. A Lei de Processo Administrativo Federal determina, ainda, em seu artigo 26, §5º que "as intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade."

64. Por fim, Fernando da Costa Tourinho Filho, dentre outros doutrinadores, afirma que:

"Em matéria de nulidade, e para simplificar o rigorismo formal, foi adotado o princípio do pas de nullité sans grief. Não há nulidade sem prejuízo. Para que o ato seja declarado nulo é preciso haja, entre a sua imperfeição ou atipicidade e o prejuízo às partes, um nexó efetivo e concreto. Se, a despeito de imperfeito, o ato atingiu o seu fim, sem acarretar-lhes prejuízo, não há cuidar-se de nulidade".

(TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*, Vol. 3. Editora Saraiva, 17ª edição, p. 115)

65. Tudo, portanto, converge para que uma análise criteriosa, na medida em que não demonstrado prejuízo à defesa ante a suposta irregularidade do processo, não se anula o ato processual em face do postulado que rege o nosso sistema jurídico: *pas de nullité sans grief*.

3.2 MEDIDAS ACAUTELATÓRIAS. CAUSAS INTERRUPTIVA DA PRESCRIÇÃO

66. O entendimento apresentado no Despacho nº 11996516/2022-GABIN é no sentido de que "a movimentação no processo administrativo de questões paralelas à cobrança da multa, como embargos, demolições, apreensões ou medidas acautelatórias em geral, não é causa interruptiva da prescrição, porque não se volta a constituição do crédito." Argui a invalidade dos itens 70-77 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA e a consequente necessidade de revisão parcial do Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF."

67. Sustenta ter ocorrido alteração do entendimento da AGU em desacordo com manifestação anterior da então CGCOB no Parecer 50/2012/DIGEVAT/CGCOB/PGF (PA 02017.000489/2006-60), corroborado pelo Parecer 08/203/DIGEVAT/CGCOB/PGF (PA 02001.000185/2013-09), em que a conclusão foi no sentido de que a "existência de movimentações, num mesmo processo, de outros procedimentos paralelos não relacionados à constituição ou cobrança do crédito não terá o condão de interromper a contagem do prazo da prescrição, seja ela da pretensão executória, punitiva ou intercorrente."

68. Aduz, que "a OJN 06/2009/PFE-IBAMA – corroborada pelo Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF – alterou tal entendimento ao reconhecer que atos não voltados diretamente à constituição do crédito interromperiam a prescrição, já que o processo administrativo sancionador ambiental seria plúrimo (*sic*) e qualquer movimentação seria suficiente para interromper a prescrição intercorrente"

69. Conclui que deve ser alterado o Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, no qual chancelou os itens 70-77 da OJN 06/2009/PFE-IBAMA, restaurando-se o entendimento do Parecer 50/2012/DIGEVAT/CGCOB/PGF.

70. Sobre o tema, deve prevalecer o disposto na lei de regência, a saber a Lei nº 9873, de 23 de novembro de 1999, em especial o artigo 2º:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)
I - pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
III - pela decisão condenatória recorrível.
IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

71. A seu turno, o art. 22 do Decreto nº 6.514/2008 prevê que "qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato" interrompe a prescrição e prossegue, em seu parágrafo único, a estabelecer que "considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo".

72. Importante notar que a Lei mencionada disciplina duas espécies distintas de prescrição. Uma referente ao exercício da ação punitiva, outra relacionada ao curso da ação executiva. A lei conceitua a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, como a decorrente do exercício do poder de polícia, que objetiva apurar a infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

73. Nos termos da Lei 9.873/99, prescreve em cinco anos o prazo para a Administração Pública apurar infração administrativa e, no caso do IBAMA, lavrar auto de infração, contados a partir da data da ocorrência do fato.

74. A prescrição da pretensão punitiva se subdivide em prescrição da pretensão punitiva propriamente dita e prescrição da pretensão punitiva intercorrente. A primeira se inicia a partir do fato (conduta ou resultado) e se encerra com a coisa julgada. A segunda tem lugar a partir da lavratura do auto de infração e enquanto perdurar o procedimento apuratório.

75. No entanto, o § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/99 traz uma regra diferenciada para os casos em que a infração administrativa também constitui crime, excepcionando a contida no "caput": "§2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal."

76. De acordo com o artigo 2º da Lei n. 9873/99, com as alterações introduzidas pela Lei n. 11.491/2009, a notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital interrompe o curso do prazo prescricional. Assim, a prescrição para a ação punitiva tem início com o fato gerador e finda com qualquer um dos atos elencados no artigo 2º da Lei n.9873/99, a saber: a notificação, ato inequívoco de apuração do fato, decisão condenatória recorrível e ato inequívoco de solução conciliatória.

77. Ora, uma vez apurada conduta infracional, não há mais que se falar em eventual prescrição da ação punitiva. No curso do processo administrativo, no entanto, pode incidir a prescrição intercorrente, trienal.

78. Certificado o “trânsito em julgado” administrativo, inicia-se, então, novo prazo contra a Fazenda, qual seja, o de prescrição da ação executiva. Esse o entendimento do Superior Tribunal de Justiça que restou sumulado em favor do IBAMA, que se sujeita a mesma Lei n. 9873/99 para o exercício do poder de polícia e aplicação de multas administrativas. Nesse sentido, a Súmula 467:

“Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental”

79. Por sua vez, relata o **Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF**:

III – MARCOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO DA AÇÃO PUNITIVA: ATO INEQUÍVOCO QUE IMPORTE APURAÇÃO DO FATO

23. Quanto a interpretação do inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, cumpre **tecer algumas considerações, retificando parte das conclusões apresentadas pela PFE-IBAMA.**

24. Ao regulamentar o art. 2º da Lei 9.873, de 1999, no âmbito do processo administrativo de apuração das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, o Decreto nº 6.514, de 2008, dispôs em seu art. 22:

Art.22. Interrompe-se a prescrição:

I – Pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital.

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

III – pela decisão condenatória recorrível.

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

25. Para as infrações ambientais, portanto, a interpretação à expressão “ato inequívoco da administração que importe apuração do fato” encontra-se prevista na própria norma ambiental, que os definiu como “**aqueles que impliquem instrução do processo**”.

26. O tema foi objeto da análise neste CGCOB por meio do Parecer CGCOB/DIGEVAT nº 40/2011, ocasião em que a previsão do parágrafo único do art. 22 do Decreto nº 6.514, de 2008, foi interpretada da seguinte forma:

“13. Tendo em conta a acepção ampla do termo, podemos divisar que é instrução todo ato que objetivamente se preste à formação de uma decisão, o que se aplica, por meio de raciocínio jurídico analógico, ao processo administrativo.

14. Deixando de lado as referências analógicas, é necessário destacar que o próprio contorno jurídico emprestado pela lei do processo administrativo federal à instrução não é diferente, conferindo-lhe um caráter instrumental relativamente à decisão a ser proferida. Vejamos o art. 29 da Lei nº 9.784/1999:

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

15. Logo, a instrução a instrução a que se reporta o Decreto nº 6.514/2008 e que decorre dos termos da Lei nº 9.873/1999 se materializa nos atos praticados no processo administrativo com a finalidade de subsidiar, impulsionar, instruir a formação da decisão administrativa e que constituem procedimento de apuração. Consequentemente, deve ficar evidenciado o nexo, ainda que indireto, entre o ato instrutório e a decisão a ser proferida, o que afasta a utilização de atos sem sentido prático, algumas vezes forjados somente para dar ensejo à interrupção. Nesse contexto, há atos que, embora compondo o processo, na verdade, não corporificam instrução, ao menos para a finalidade aqui discutida, apesar de se prestar ao atingimento de certos propósitos. A instrução pode ocorrer por meio de despachos, como ato instrumental de impulso, na precisa dicção do art. 1º, §1º da Lei nº 9.873/1999 e também por atos dele decorrentes. Saindo do âmbito desse parágrafo, outros atos, é claro, também obstam o fluxo prescricional, por força dos incisos do art. 2º da Lei nº 9.873/1999. **Assim, tanto o despacho que remete os autos à determinada área ou setor para adoção de providências específicas, quanto a providência dele resultante revestem este poder. Ambos devem, a princípio, ser interpretado amplamente. Cabe à jurisprudência, se for o caso, fixar eventuais restrições, que poderão implicar futura adequação do posicionamento adotado.** Até que isso ocorra, interpretação deve ser ampliativa, o que não afasta as medidas de natureza preventiva, no sentido de conferir sentido prático e objetivo aos atos praticados no processo administrativo.”

27. O retrocitado Parecer, porém, foi aprovado com ressalvas, pelo Despacho CGCOB/DIGEVAT nº 137/2011, que destacou:

“7. Entretanto, **não se pode dar uma interpretação demasiadamente ampliativa do dispositivo que trata da interrupção da prescrição quinquenal. Assim, não é qualquer despacho que a interrompe**, razão pela qual deixa de aprovar o item 15 do Parecer CGCOB/DIGEVAT n.º 40/2011.”

28. Nesse diapasão, toda interpretação demasiadamente ampliativa das previsões do art. 2º da Lei 9.873, de 1999, e, por conseguinte, do art. 22 do Decreto nº 6.514, de 2008, encontra-se equivocada.

(...)

80. Entre os atos capazes de interromper a prescrição da pretensão punitiva estão, a título de exemplo, o parecer técnico instrutório, a realização de vistoria, contradita ou qualquer outra diligência imprescindível ao deslinde do processo, inclusive, as medidas acautelatórias que mantenham nexos de causalidade com o ato infracional. E nesse sentido, o Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF foi claro. Vejamos:

"30. A própria atividade instrutória a ser realizada pela Autarquia inegavelmente será um ato inequívoco de apuração do fato, e, portanto, interromperá a contagem da prescrição da ação punitiva, mas soa demasiadamente ampla a interpretação que possibilita a interrupção da prescrição pela determinação da realização de uma diligência e novamente interrompe o curso do prazo prescricional pela efetiva realização da mesma diligência."

81. De toda a forma, declarado eventualmente a nulidade de algum ato, não pode ser considerado como causa interruptiva da prescrição da pretensão punitiva prevista na cabeça do art. 1º, da Lei 9.873/1999, conforme PARECER 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF. No entanto, insta observar que, na hipótese ora em comento, como dito anteriormente, não se está diante de ato nulo.

82. A delimitação do tema é premissa indispensável, porque é cediço que há espécies distintas de nulidades e, em consequência, diferentes serão os fundamentos legais aplicáveis, com peculiaridades quanto a incidência de marcos interruptivos e suspensivos.

83. Nesta perspectiva, para que os limites da exposição fiquem bem demarcados evitando um indesejável alargamento do seu escopo, o mencionado Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF não analisou a aplicabilidade do artigo 55 da Lei nº 9.784, de 1999.

84. Nesse sentido, ainda que existente algum vício, o ato em questão não seria nulo, mas anulável, passível, portanto, de convalidação e não de anulação, como restou esclarecido anteriormente. Em sendo o vício de forma, não fere de morte o ato, porque pode ser sanado, produzindo todos os efeitos dele decorrentes, inclusive interromper a prescrição. E nisso não há qualquer dissenso com as manifestações anteriores do órgão consultivo.

85. De toda a forma, ainda que nulo - e inviável a convalidação - o ato que serviu como marco interruptivo para a prescrição quinquenal da pretensão punitiva da Autarquia, lógico compreender que este marco deixará de ser válido, **devendo, por conseguinte, retroagir a contagem ao marco interruptivo válido imediatamente anterior**. E assim deve ser, porque o efeito prático da invalidação seria aquele marco não ter sido apto a produzir efeitos. Mas disto não decorre que tudo o mais deixou de existir ou de ter validade.

86. Logo, o Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF não tem o alcance que se está pretendendo conferir, em especial, porque: i. entre os atos capazes de interromper a prescrição da pretensão punitiva estão as medidas acautelatórias; ii. não se manifestou sobre eventual convalidação do ato; iii. não impossibilita o aproveitamento de atos anteriores àquele eventualmente nulo, para fins de interrupção da prescrição.

87. Vale observar, inclusive, que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, em relação às regras atinentes à prescrição intercorrente, estabeleceu a impossibilidade de se fazer retroagir um novo regime em face de atos processuais já perfeitos e acabados. A questão foi decidida no ARE nº 843.989 (Tema nº 1.199 de repercussão geral), na qual a Corte analisou a constitucionalidade de alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) pela Lei nº 14.230/2021.

88. Convém, ainda, observar que em DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU (NUP: 02015.005058/2019-24 - sequencial 13) a então CGCOB aportou considerações importantes, qual seja: a validade dos atos praticados com base no art. 122 do Decreto nº 6.514/08, com a redação conferida pelo Decreto nº 6.686/08, e regulamentado pela OJN 27/2011, normativos que fundamentaram os atos administrativos praticados no âmbito da Autarquia, para concluir:

4. Vale ressaltar que, por meio da NOTA n. 00036/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, apontou-se para o fato de que, a partir da vigência do Decreto nº 9.760/19, aproximando a forma de notificação para apresentação de alegações finais daquela prevista na Lei nº 9.784/1999, um dos caminhos interpretativos possíveis seria de que "com a estipulação da alteração e de um prazo de vacância, o Poder Executivo, de certo modo, demonstrou a intenção de conferir um prazo de transição, para a entrada em vigor da nova normatização, incluída a nova redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008. Dessa forma, sendo, em princípio, de observância obrigatória, deve ser seguido pelas entidades e órgãos a que se destinam, no período em que esteve em vigor."

Assim, diante da atuação da autarquia ambiental baseada na observância obrigatória dos decretos emitidos pelo Poder Executivo, sugere-se a autorização da cobrança dos créditos cuja constituição haja sido realizada imprimindo o efeito interruptivo da notificação realizada com fundamento na redação anterior do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/2008.

89. Ao final, não desconhece a possibilidade de linha interpretativa diversa e os riscos que dela possam advir, alertando o gestor para os obstáculos e as dificuldades reais a seu cargo. Longe, portanto, de conferir uma mera "opção ao gestor", indicou de forma expressa as consequências jurídicas dos posicionamentos possíveis, na linha das melhoras práticas em atividade consultiva e alinhada ao artigo 21 do Decreto-Lei nº 4.567/42, que dispõe:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.** [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

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

90. A análise realizada mostra-se adequada a critérios de razoabilidade e proporcionalidade e adstrita às balizas constitucionais e legais que direcionam e estabelecem os limites e possibilidades da Administração Pública, bem como está de acordo com o Enunciado BPC nº 21, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

A análise consultiva em processos administrativos exige o exame da viabilidade jurídica do ato proposto pelo gestor e a indicação da adequada alternativa legal porventura existente.

91. O mesmo apelo à legalidade viabilizou revisitar entendimentos do órgão consultivo ponderado pela Nota 36/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU (PA 02015.005058/2019-24) e pelo despacho de aprovação DESPACHO n. 00056/2020/DUSC/CGCOB/PGF/AGU (NUP: 02015.005058/2019-24 - sequencial 13), de modo a ultimar uma modulação à luz dos artigos 20 a 26 da LINDB.

92. Não obstante o Despacho nº 1196516/2022-GABIN, em não raras oportunidades, procure fazer referências a eventuais posicionamentos da então CGCOB, é necessário esclarecer que a interpretação conferida apresenta-se descontextualizada e em sentido contrário ao que restou, ao final, concluído. Com efeito, o mencionado ato - Despacho nº 1196516/2022-GABIN - não se amparou em posicionamentos da PGF, como equivocadamente pode aparentar.

93. Desta feita, há coerência e clareza nas orientações da então CGCOB/PGF, quanto à matéria analisada no contexto da época, para as questões que foram submetidas a seu crivo. Este é ponto pacífico.

4. RETOMADA DA AGENDA. ACOMPANHAMENTO PRIORITÁRIO JUNTO AOS TRIBUNAIS

94. Ao final, o Despacho nº 1196516/2022-GABIN procura demonstrar tendência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que afastaria o uso da intimação por edital se o interessado não for indeterminado, desconhecido ou tiver domicílio desconhecido, reconhecendo a nulidade do ato.

95. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, Pleno, v.u., RE 157.905/SP e [STF, 2ª T., v.u., MS 26.419 - citados Despacho nº 1196516/2022-GABIN, como inclusive reconhece o subscritor da peça, não se amolda à hipótese em comento, ora porque diz respeito a atos de citação, que tem natureza jurídica distinta, porque é o elemento instaurador do indispensável contraditório no processo, ora porque analisa normativo do Conselho Nacional do Ministério Público, para imposição de medida disciplinar, estranho à matéria ora em debate.

96. A seu turno, os excertos colacionados da jurisprudência do STJ e dos Tribunais Regionais Federais não revelam posicionamento definitivo das Cortes. A avaliação deve ser realizada partir da análise dos parâmetros estabelecidos na Portaria AGU nº 488/2016, que estabelece os procedimentos a serem adotados em caso de dispensa da propositura e desistência de ações, reconhecimento da procedência do pedido, abstenção de contestação, de impugnação ao cumprimento de sentença, de apresentação de embargos à execução e de recurso, desistência de recurso já interposto.

97. Com efeito, não se está diante de tema acorde com súmula da AGU; súmula vinculante do STF – Supremo Tribunal Federal; acórdão transitado em julgado, proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade e em sede de recurso extraordinário representativo de controvérsia; acórdão transitado em julgado proferido pelo STF, STJ – Superior Tribunal de

Justiça;TST – Tribunal Superior do Trabalho e Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, dentre outras que revelam posicionamento consolidado da jurisprudência.

98. Ademais, o tema está a demandar acurada investigação quanto a outras matérias de fato e às demais hipóteses previstas no artigo 12 da Portaria AGU nº 488, de 27 de julho de 2016, nos quais permanece o dever funcional de apresentação de contestação, recurso ou impugnação específica, ainda que a pretensão deduzida ou a decisão judicial esteja de acordo com o entendimento acima citado.

99. Porém, os argumentos acima apresentados demonstram a necessidade de apontar o tema como sensível, a justificar seu destaque como prioritário e a ensejar adequado acompanhamento, na forma preconizada no artigo 28, inciso V da Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016, conforme redação a seguir transcrita:

Art. 28 À Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos – CGCOB, órgão de coordenação e assessoramento da Procuradoria-Geral Federal, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, compete:

[...]

V - definir, planejar, coordenar e orientar as atividades de acompanhamento de ações prioritárias relacionadas com a matéria de cobrança, recuperação de créditos e defesa da probidade;

100. Com efeito, o PARECER n. 00003/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (sequencial 7) noticia o ARESP 1701715, julgado pela 1ª Turma, bem como decisão monocrática da 2ª Turma do STJ, que deu provimento ao Recurso Especial do Ibama no Agravo em Recurso Especial 1718022/ES, publicado no DJe/STJ nº 3089 de 17/02/2021, que afastou o reconhecimento da nulidade da intimação por edital para alegações finais no processo sancionador ambiental em razão da ausência de demonstração de efetivo prejuízo por parte do autuado.

101. O tema revela, portanto, a necessidade de acompanhamento estratégico junto ao Superior Tribunal de Justiça, com vistas a aplicação da tese sob o rito dos recursos repetitivos.

102. A Procuradoria-Geral Federal deve investir em uma agenda de retomada de programas e ações que visem a melhoria das medidas de cobrança das multas ambientais, por meio de novas metodologias, a exemplo da utilização de *rating* e seletividade na cobrança judicial, bem como a cobrança extrajudicial por meio de protesto de certidões de dívida ativa.

103. A sequência de ações deve abranger também o alinhamento na edição de atos internos da autarquia ambiental, para aprimoramento da gestão dos créditos na fase administrativa.

104. Assim, considerando ser o tema em debate relevante e estratégico, a Subprocuradoria-Geral Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos deve promover o acompanhamento especial e prioritário de ações relacionadas ao tema em comento, em atuação proativa, em consonância com o sugerido no item 75 do PARECER n. 00003/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (sequencial 7).

105. O acompanhamento deve ter como finalidade obter uniformização de jurisprudência, precipuamente em defesa dos direitos e interesses do IBAMA, quando em discussão a cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital, durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/08 conferida pelo Decreto nº 6.686/08.

5. CONCLUSÃO

106. Em síntese, conclui-se:

i. entendimento da Subprocuradoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal é no sentido da possibilidade de cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/08 conferida pelo Decreto nº 6.686/08, com as ponderações acima apresentadas;

ii. os vícios eventualmente existentes devem ser sanados com a **CONVALIDAÇÃO**, prerrogativa inerente à Administração e modo eficaz e idôneo para o resgate da legalidade, com efeitos retroativos, que prestigia o princípio da segurança jurídica;

iii. entre os atos capazes de interromper a prescrição da pretensão punitiva estão, a título de exemplo, o parecer técnico instrutório, a realização de vistoria, contradita ou qualquer outra diligência imprescindível ao deslinde do processo, inclusive, as medidas acautelatórias, que mantenham nexo de causalidade com o ato infracional, conforme restou claro no Parecer 47/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF;

iv. acompanhamento especial e prioritário de ações relacionadas à cobrança dos créditos constituídos por meio de processos em que praticado o ato de notificação para alegações finais por meio de edital durante a vigência da redação do parágrafo único do art. 122 do Decreto nº 6.514/08 conferida pelo Decreto nº 6.686/08, com vistas a aplicação da tese sob o rito dos recursos repetitivos, a fim de obter **uniformização de jurisprudência**, em defesa dos direitos e interesses do IBAMA.

107. Encaminho o presente feito ao Sr. Subprocurador Federal do Subprocuradoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos, para apreciação e aprovação, com sugestão, em caso de aprovação, de remessa do feito ao Gabinete da Exma. Procuradora-Geral Federal.

À consideração superior.

Brasília, 14 de março de 2023.

ALEXANDRA DA SILVA AMARAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000274202391 e da chave de acesso 4c7dca15