



Número: **1013485-45.2024.4.01.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **11ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 33 - DESEMBARGADOR FEDERAL RAFAEL PAULO**

Última distribuição : **23/04/2024**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Processo referência: **1010922-63.2024.4.01.3400**

Assuntos: **Revogação/Anulação de multa ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
JAIR MESSIAS BOLSONARO (AGRAVANTE)	ADRIANA TINOCO VIEIRA (ADVOGADO) CLAUDIO FARENZENA (ADVOGADO) DIOVANE FRANCO RODRIGUES (ADVOGADO)
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (AGRAVADO)	

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
417225428	25/04/2024 12:05	Decisão	Decisão	Interno



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 33 - DESEMBARGADOR FEDERAL RAFAEL PAULO

PROCESSO: 1013485-45.2024.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1010922-63.2024.4.01.3400

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: JAIR MESSIAS BOLSONARO

REPRESENTANTES POLO ATIVO: DIOVANE FRANCO RODRIGUES - MT29530-A, CLAUDIO FARENZENA - SC49222-A e ADRIANA TINOCO VIEIRA - RJ1169

POLO PASSIVO: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto por JAIR MESSIAS BOLSONARO em face de decisão proferida nos autos nº. 1010922-63.2024.4.01.3400, que indeferiu a tutela de urgência vindicada para suspender os efeitos do auto de infração 363409-D, bem como o curso do processo administrativo 02022.000630/2012-01.

Esclarece o agravante que, na origem, propôs ação em que postula a declaração de nulidade do auto de infração nº. 363409-D, lavrado pelo IBAMA em 06/03/2012, em que lhe foi imputada a suposta conduta de “causar dano direto à unidade de conservação federal, Estação Ecológica de Tamoios (proteção integral), ao fundear embarcação e exercer pesca amadora em local proibido”, com a aplicação de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fatos apurados no processo administrativo SEI nº. 02022.000630/2012-01.

Informa que, após a finalização da apuração da autoria e materialidade, além do reconhecimento de ausência de dano ambiental, houve o reconhecimento expresso da extinção da punibilidade do Autor em 27/06/2019, por meio da Decisão nº. 5373688/2019-NUBIO-RJ/DITEC-RJ/SUPESRJ.

Acrescenta que, entretanto, passados 04 (quatro) anos da extinção da punibilidade, a parte agravada alterou sua interpretação aplicou-a retroativamente, com reabertura do processo já arquivado, sob o pretexto de exercer a autotutela administrativa, em desrespeito à coisa julgada administrativa que havia se formado, e anulou a decisão que reconheceu a prescrição, dando continuidade ao processo sancionatório, em violação aos princípios da coisa julgada administrativa, segurança jurídica, lealdade e boa-fé, que



norteiam a Administração Pública e seus processos, a teor do art. 2º da Lei 9.784/99.

Sustenta a inaplicabilidade do princípio da precaução ao caso, incidente apenas em matérias eminentemente ambientais, diferente do caso em exame, que trata de Direito Administrativo sancionador e seus princípios processuais administrativos.

Afirma que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o acervo probatório coligido pelo IBAMA ao processo criminal, concluiu pela inexistência de materialidade do crime imputado ao agravante, tipificado no art. 34 da Lei 9.605/98, especialmente que causou danos à unidade de conservação, absolvição que deve ser estendida ao processo administrativo, a fim de impedir a continuidade do processo sancionador.

Aduz que, mormente em casos envolvendo o poder de polícia e o direito sancionatório, existem limites formais à aplicação do princípio da autotutela, tal como no caso, em que o poder de autotutela esbarra na coisa julgada administrativa, a fim de se preservar a legitimidade dos atos administrativos, a boa-fé e a confiança dos cidadãos, sem fulminar a possibilidade de anulação do ato por outros agentes legitimados à preservação da legalidade, como o Poder Judiciário.

Argumenta que a Manifestação Técnica nº 2/2019-NUIPRJ/SUPES-RJ afastou a hipótese de aplicação do art. 40 da Lei 9.605/98, com base no que fora decidido pelo STF, deixando corretamente de aplicar o prazo prescricional do crime a ele imputado, ao argumento de que não houve o apontamento no auto de infração, bem como pela ausência de materialidade, adotando como prazo prescricional o previsto no art. 1º da Lei 9.873/99.

Assevera que o reconhecimento da nulidade das decisões de primeira e segunda instância se deu corretamente, em razão de ausência de fundamentação, seguido da correta decisão que reconheceu a prescrição da pretensão punitiva, ocasionando a coisa julgada administrativa e direito subjetivo ao administrado de não mais ser processado por esses fatos, tornando-se irretratável.

Ao final, pugna pela reforma da decisão agravada e pela concessão de tutela de urgência recursal.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, revela-se cabível o presente Agravo de Instrumento, nos termos do art. 1015, I do Código de Processo Civil - CPC, eis que desafia decisão interlocutória que versa sobre tutela provisória, razão pela qual admito o presente recurso.

Nos termos do art. 1019, I do CPC, pode o Relator atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, pelo que se faz necessária a demonstração simultânea da probabilidade do direito vindicado e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300 do CPC.

E tais requisitos restaram demonstrados no caso em exame.

Quanto ao prazo prescricional incidente à pretensão punitiva da Administração Pública Federal, assim dispõe o art. 1º da Lei nº. 9.873/1999:



“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar 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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”.

Já nos arts. 2º e 2º-A da lei em referência constam as hipóteses de interrupção da prescrição:

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

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

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

Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II – pelo protesto judicial;

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor;

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

No caso, verifica-se que o auto de infração atacado (nº. 363409-D) foi lavrado pelo IBAMA em 06/03/2012 (fl. 01 - ID [2050991662](#) dos autos nº. 1010922-63.2024.4.01.3400).

Após a apresentação de defesa administrativa pelo autuado, a autarquia ambiental proferiu decisão condenatória em 30/07/2013, contra a qual foi interposto recurso em 30/08/2013 (fls. 107 e 127/157 - ID [2050991662](#) dos autos nº. 1010922-63.2024.4.01.3400), sendo, então, proferidos os seguintes despachos ordinatórios do processo administrativo em questão: 1) despacho nº. 005349/2013 RJ/NUIP/IBAMA, em



24/09/2013, de encaminhamento à autoridade julgadora; 2) despacho nº. 006109/2013 RJ/NUBIO/IBAMA, de 16/10/2013, de encaminhamento à Superintendente.

Esta, então, por meio do Despacho nº. 006378/2013 RJ/GABIN/IBAMA, de 23/10/2013, negou seguimento ao recurso apresentado, sob os seguintes argumentos (fl. 179 - ID [2050991662](#) dos autos originários):

“1. Analisando os autos e respeitando os argumentos contidos, nego seguimento ao recurso apresentado (fls.64 a 84) e mantenho integralmente decisão de fls.54.

2. Retorne-se o presente processo para prosseguimento”.

Seguiram-se à referida decisão inúmeros atos de mero encaminhamento dos autos entre setores da Administração, adiante resumidos (fls. 189 e ss. - ID [2050991662](#) dos autos originários).

Em 19/12/2013, os autos foram então encaminhados à Chefe da Procuradoria do IBAMA no Rio de Janeiro para prosseguimento das medidas necessárias (COTA nº. 1264/2013/PFE/IBAMAIRJ/PGF/AGU), que, por sua vez, na mesma data, devolveu o processo à Superintendente do IBAMA no referido estado para cumprimento de decisão judicial e orientação de encaminhamento a determinado setor para prosseguimento da cobrança administrativa da multa imposta no auto de infração (COTA nº. 2268/2013/COORDENAÇÃO/PFE/IBAMA/RJ/PGF/AGU).

Seguiram-se, então, diversos novos atos de encaminhamento do processo, para providências, análises e manifestações, vindo o despacho nº. 02022.002970/2015-10 NUIP/RJ/IBAMA, em 12/03/2015, a determinar a inclusão no CADIN e demais providências cabíveis, e o despacho nº. 02008.000802/2015-60 NUARRE/DF/IBAMA, de 25/03/2015, mandou inscrever o débito em Dívida Ativa.

Ocorre que, nos termos do despacho nº. 05868/2018/IBAMA-MULT/ENAC/PGF/AGU, constatou-se que as decisões proferidas em primeira e segunda instâncias administrativas padeciam de vícios, nos pontos em que não analisaram os argumentos expendidos nas peças de defesa e recurso, bem como por ausência de fundamentação, tendo sido reconhecida a nulidade das decisões apontadas e determinado o retorno dos autos à autoridade julgadora de primeira instância para que nova e fundamentada decisão fosse proferida, nos seguintes termos:

“(…) Percebe-se da leitura de ambas as decisões que elas não analisam os argumentos das peças defensivas e não fundamentam os respectivos indeferimentos.

Portanto, tais decisões são nulas, devendo os autos retornar à autoridade julgadora de 1ª instância para que nova decisão seja proferida, devidamente fundamentada.

Saliento que, em virtude do disposto no art. 1º, § 2º, da Lei 9.873/99, o prazo da prescrição da pretensão punitiva é de 12 anos (fato amolda-se, em tese, ao previsto no art. 46 da Lei 9.605/98), não tendo ocorrido a sua consumação, porquanto o último ato a interromper a prescrição foi o edital de alegações finais, datado de 31/01/2013 (fls. 47-8).

Pelo exposto, buscando resguardar as garantias do contraditório, da ampla defesa e da



legitimidade do crédito a ser constituído e, ainda, diante da inconsistência apontada e considerando que não há como se proceder à inscrição em dívida ativa do débito em análise no presente momento, deve o processo em tela retornar à Entidade credora para proceder ao devido esclarecimento do ocorrido e correção do vício indicado, com a toda a brevidade que o caso requer (...)

Sobrevieram, então, a Manifestação Técnica nº 2/2019-NUIP-RJ/SUPES-RJ, de 01/03/2019, que concluiu pela ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, e, após novos encaminhamentos, em 27/06/2019, foi proferida a Decisão nº. 5373688/2019-NUBIO-RJ/DITEC-RJ/SUPES-RJ, nos seguintes termos:

“(...) 1- Trata-se do processo do Auto de Infração nº 363409/D com impugnação regular.

2- Após a análise dos presentes autos verificou-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, conforme foi explanado na Manifestação Técnica 2 (4508534) em seus itens 9 e 10, tendo em vista a informação de que “o último ato válido tido como inequívoco à apuração do fato, capaz de emanar efeitos próprios à interrupção do curso da prescrição – Edital de Alegações Finais, datado de 31/01/2013”, sendo também avocado o comando do Ar. 1º, da Lei nº 9.873/99: “Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar 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.” Portanto, ocorreu a prescrição em 31/01/2018.

Diante do exposto, DECIDO:

Pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva em 31/01/2018. Encaminhe-se o presente processo para apuração de responsabilidade da causa que deu efeito à prescrição acima descrita, considerando-se ainda os termos do Art. 116, inciso VI, da Lei nº 8.112/1990 (...).

Após o arquivamento do processo em 11/12/2019 (Despacho nº 6599052/2019-NUIP-RJ/SUPES-RJ), por cogitar a possível nulidade da decisão que reconheceu a prescrição da pretensão punitiva, o Despacho nº 16966737/2023-Cenpsa determinou a retomada da marcha processual, em 17/09/2023.

Quanto ao prazo prescricional aplicável ao caso, para o exercício tempestivo da pretensão punitiva pela autarquia ambiental, insta observar que o STF, nos autos do Inquérito - Inq nº. 3788/DF, reconheceu a ausência de tipicidade material, consistente na relevância penal da conduta e do resultado típico, pela insignificância da lesão produzida ao bem jurídico tutelado, em acórdão assim ementado:

“INQUÉRITO. DENÚNCIA CONTRA DEPUTADO FEDERAL. CRIME AMBIENTAL. PESCA EM LUGAR INTERDITADO POR ÓRGÃO COMPETENTE. ART. 34 DA LEI N. 9.605/1998. AFASTAMENTO DA PRELIMINAR DE INÉPCIA DA DENÚNCIA. ALEGADA FALTA DE JUSTA CAUSA PARA O PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO PENAL. ACOLHIMENTO. 1. Inviável a rejeição da denúncia, por alegada inépcia, quando a peça processual atende ao disposto no art. 41 do Código de Processo Penal e descreve, com o cuidado necessário, a conduta criminosa imputada a cada qual dos denunciados, explicitando, minuciosamente, os fundamentos da acusação. 2. Hipótese excepcional a



revelar a ausência do requisito da justa causa para a abertura da ação penal, especialmente pela mínima ofensividade da conduta do agente, pelo reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e pela inexpressividade da lesão jurídica provocada” (Inq 3788, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 01-03-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 13-06-2016 PUBLIC 14-06-2016).

Em seu voto, a Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia, relatora do processo em questão, no que importa à resolução da presente controvérsia, assim destacou:

“(…) 14. Independente da divergência doutrinária e sem firmar juízo pessoal definitivo sobre a tese, o fato é que se consolidou a jurisprudência no sentido da plena aplicabilidade do princípio da insignificância aos crimes ambientais, tanto com relação aos de perigo concreto, em que há dano efetivo ao bem jurídico tutelado, quanto aos de perigo abstrato, como no art. 34, caput, da Lei n. 9.605/1998.

(…)

15. Conforme esta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, impõe-se a aplicação do princípio da insignificância à espécie em análise.

No processo em exame, houve a impossibilidade de produzir-se prova material de qualquer dano efetivo ao meio ambiente, sendo a conduta do Acusado enquadrada no art. 34 da Lei n. 9.605/1998. Mesmo diante de crime de perigo abstrato, não é possível dispensar a verificação in concreto do perigo real ou mesmo potencial da conduta praticada pelo acusado com relação ao bem jurídico tutelado. Esse perigo real não se verifica na espécie vertente. No processo em exame, houve a impossibilidade de produzir-se prova material de qualquer dano efetivo ao meio ambiente, sendo a conduta do Acusado enquadrada no art. 34 da Lei n. 9.605/1998. Mesmo diante de crime de perigo abstrato, não é possível dispensar a verificação in concreto do perigo real ou mesmo potencial da conduta praticada pelo acusado com relação ao bem jurídico tutelado. Esse perigo real não se verifica na espécie vertente.

O acusado estava em pequena embarcação, próximo à Ilha de Samambaia, quando foi surpreendido em contexto de pesca rústica, com vara de pescar, linha e anzol. Não estava em barco grande, munido de redes, arrasto nem com instrumentos de maior potencialidade lesiva ao meio ambiente. Consta do Relatório de Fiscalização: O acusado estava em pequena embarcação, próximo à Ilha de Samambaia, quando foi surpreendido em contexto de pesca rústica, com vara de pescar, linha e anzol. Não estava em barco grande, munido de redes, arrasto nem com instrumentos de maior potencialidade lesiva ao meio ambiente.

(…)

16. Da leitura do Relatório de Fiscalização, tem-se que, flagrado em situação irregular, o Denunciado inicialmente foi apenas instado a se retirar do local, circunstância da qual se infere que, atendida a solicitação, a conduta sequer seria objeto de autuação, a evidenciar a insignificância.

Pelas características da narrativa, possível é concluir que a lavratura do auto de infração e a posterior comunicação de crime somente ocorreram após o reconhecimento do infrator



e pela postura “prepotente e arrogante” que teria adotado (cf. Relatório de Fiscalização, fl. 16). Pelas características da narrativa, possível é concluir que a lavratura do auto de infração e a posterior comunicação de crime somente ocorreram após o reconhecimento do infrator e pela postura “prepotente e arrogante” que teria adotado (cf. Relatório de Fiscalização, fl. 16).

17. O requisito da justa causa impõe a demonstração não apenas de indícios de autoria delitiva, mas também indícios da “existência material de uma conduta típica e alguma prova de sua antijuridicidade e culpabilidade” (TAVORA, Nestor. ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de Direito Processual Penal. 5. ed. Salvador: Jus Podium, 2011. p. 149). Na espécie, não se vislumbrando qualquer dano efetivo ou potencial ao meio ambiente, é de se assentar a atipicidade material da conduta, pela completa ausência de ofensividade ao bem jurídico tutelado pela norma penal (...).

Afastada a hipótese de crime pela Suprema Corte, portanto, incide ao caso o prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º, caput da Lei nº. 9.873/1999, e não aquele definido em seu § 2º, uma vez o fato objeto da ação punitiva estatal não constituiu crime.

No caso, verifico que, da data em que praticada a suposta infração imputada ao agravante (06/03/2012) até a data em que proferido o Despacho nº 16966737/2023-Cenpsa (17/09/2023), transcorreram mais de 11 (onze) anos, sem que a Administração tenha exercido válida e definitivamente sua pretensão punitiva, restando integralmente consumado o prazo prescricional previsto no art. 1º, caput da Lei nº. 9.873/1999.

Ainda que a pretensão punitiva não estivesse fulminada, verifico que, no processo administrativo em questão, consumou-se igualmente a prescrição intercorrente, uma vez que o feito, em vários momentos, permaneceu paralisado por mais de três anos, sem que nenhum ato interruptivo tenha sido praticado.

Ante a exaustiva exposição dos andamentos processuais referidos, destaco que, em tese, o último marco interruptivo do prazo prescricional da pretensão punitiva ocorreu em 23/10/2013, data em que proferido o Despacho nº. 006378/2013 RJ/GABIN/IBAMA, que negou seguimento ao recurso apresentado, o que resultou na consumação integral do prazo prescricional intercorrente em 23/10/2016, prazo em que não foi praticado qualquer ato interruptivo do prazo prescricional, sendo os autos apenas encaminhados sucessivamente entre órgãos da Administração, sem que tenha sido praticado qualquer ato inequívoco que importe na apuração do fato, cuja instrução já havia se encerrado, vale dizer.

Acrescente-se que, por meio do despacho nº. 05868/2018/IBAMA-MULT/ENAC/PGF/AGU, a própria Administração reconheceu a nulidade das decisões administrativamente proferidas, por vício de fundamentação, o que ensejou a remessa dos autos à autoridade julgadora de primeira instância, que, por sua vez reconheceu a consumação do prazo prescricional da pretensão punitiva, mediante a Decisão nº. 5373688/2019-NUBIO-RJ/DITEC-RJ/SUPES-RJ, 27/06/2019.

Ocorre que, da data em que proferida a referida decisão até 17/09/2023, data em que exarado o Despacho nº 16966737/2023-Cenpsa, que determinou a retomada da marcha processual, não foi praticado qualquer ato no processo, razão pela qual resta evidente,



nos dois períodos indicados, a consumação do prazo prescricional intercorrente previsto no art. 1º, § 1º da Lei nº. 9.873/1999. A propósito, confira-se:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. IBAMA. MULTA AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARALISADO POR PRAZO SUPERIOR DE TRÊS ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (§ 1º DO ART. 1º DA LEI 9.873/1999. (8) 1. Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, na forma da Lei nº 9.873/99, art. 1o, § 1º. 2. A movimentação processual constituída de meros despachos e encaminhamentos a setores distintos do órgão administrativo não representam ato inequívoco apto a interromper a prescrição (art. 2º da Lei 9.873/1999). Precedentes. 3. Na hipótese dos autos, restou configurada a inércia da administração e o reconhecimento da prescrição intercorrente do procedimento administrativo. 4. Apelação não provida. (AC 0000766-14.2017.4.01.3906, JUIZ FEDERAL RODRIGO RIGAMONTE FONSECA (CONV.), TRF1 - SÉTIMA TURMA, e-DJF1 24/01/2020 PAG.).

Restou demonstrada, deste modo, a probabilidade de provimento do recurso interposto.

Por outro lado, há evidente risco de dano grave ou de difícil reparação, ante a possibilidade do prosseguimento indevido do processo administrativo sancionatório e cobrança de multa imposta.

Pelo exposto, **defiro** a tutela de urgência recursal vindicada para determinar a suspensão do Auto de Infração nº. 363409-D e do processo administrativo nº. 02022.000630/2012-01.

Intimem-se as partes, com urgência, especialmente a parte agravada para cumprimento, bem como para que apresente contrarrazões ao presente Agravo de Instrumento, no prazo legal.

Comunique-se o Juízo de origem.

BRASÍLIA, 25 de abril de 2024.
RAFAEL PAULO SOARES PINTO
Desembargador(a) Federal Relator(a)

