



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA n. 00031/2018/DEPCONSUS/PGF/AGU

NUP: 50600.000292/2010-70

INTERESSADOS: DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E PESQUISA-DPP/DNIT - IBAMA

ASSUNTOS: AMBIENTAL/AUTO DE INFRAÇÃO/SUBMISSÃO À CCAF.

Senhora Diretora Substituta do Departamento de Consultoria,

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo com solicitação originária da Diretoria de Planejamento e Pesquisa do DNIT para análise quanto à possibilidade de submissão à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF da questão de alegada incidência de *bis in idem* decorrente dos Autos de Infração nº 635535-D e nº 635536-D, lavrado pelo IBAMA em face do DNIT em decorrência da instalação de área de apoio (bota-espera) sem a devida licença na obra de duplicação da BR-070/GO;

2. Por meio do DESPACHO nº 00397/2018/PFE-DNIT/PGF/AGU (seq. 19) o Procurador-Chefe do DNIT aprova o PARECER nº 00159/2018/PFE-DNIT/PGF/AGU (seq.18) constando detalhamento circunstanciado da questão de que se trata, incluindo-se a seguinte informação:

“3. ... o DNIT já efetuou o pagamento de ambas as sanções, sendo relevante salientar que o montante pago quanto ao AI n. 635535-D foi de R\$ 54.185,60 (cinquenta e quatro mil, cento e oitenta e cinco reais e sessenta centavos) e o valor pago referente ao AI n. 635536-D foi de R\$ 90.309,34 (noventa mil, trezentos e nove reais e trinta e quatro centavos)”;

3. Antes de finalizar aprovação do parecer, em efeito, o ilustre Procurador-Chefe, tratando da possibilidade de judicialização da matéria, não descarta a submissão da questão pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, condicionando a sugestão à discricionariedade da Administração do DNIT, conforme transcrição abaixo:

“6. Desta forma, entendo que seja mais célere e eficaz a submissão da questão diretamente à esfera judicial, o que não impede que, caso a Administração entenda pertinente, o caso seja submetido à CCAF, devendo, para tanto, serem adotadas as recomendações constantes nos itens 17 a 19 do parecer de fls. retro.” (Destaquei);

4. Ao final o Procurador-Chefe encaminha o processo à Diretoria de Planejamento e Pesquisa/DNIT e à PGF;

5. Posteriormente o processo me foi distribuído para análise e manifestação na conformidade do DESPACHO nº 00094/2018/DEPCONSUS/PGF/AGU (seq.23);

FUNDAMENTAÇÃO.

6. A questão de que se trata e a demanda manifestada — em face da presença das autarquias federais: DNIT e IBAMA — possui, em princípio, o enquadramento legal para abertura de procedimento conciliatório previstos nas

Portarias 1.099, de 28 de julho de 2008; na Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007; no inciso III do art. 18 do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010 e no art. 36 e § 1º da Lei nº 13.140/2015;

7. Sobre a **análise da matéria pela CCAF**, nos parece ser necessária a manifestação da direção do DNIT, conforme orientação prevista no ‘parágrafo 6’ do DESPACHO nº 00397/2018/PFE-DNIT/PGF/AGU (seq. 19), para o início do procedimento conciliatório uma vez que está configurado um **conflito de natureza jurídica**, entre o DNIT e o IBAMA;

8. Nesse caso e em face da **controvérsia jurídica**, materializada será necessária a realização de composição extrajudicial do conflito por parte da Advocacia-Geral da União, por impositivo legal, conforme disposição contida no art. 36 da Lei nº 13.140, de 15 de junho de 2015, e nas regulamentações da própria AGU, conforme detalhamento abaixo:

*“Art. 36. No caso de **conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal**, a Advocacia-Geral da União **deverá realizar composição extrajudicial do conflito**, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.*

9. Uma vez o processo admitido na CCAF e caso a controvérsia tenha uma solução exitosa seguem-se as providências subsequentes para os casos em espécie. Por sua vez e caso não haja o consenso para a resolução extrajudicial do conflito, entendemos, com a devida vênia, que caberá à ilustre Advogada-Geral da União — após encaminhamento pelo Procurador-Geral Federal — dirimir a matéria jurídica controversa, nos termos do § 1º do art. 36 da Lei 13.140/2015, firmando-se, ao final, entendimento que poderá ser recepcionado em situações equivalentes, e evitando-se a desnecessária judicialização entre entes e órgãos da administração pública federal. Esse entendimento traduzirá o espírito da legislação sobre a mediação e conciliação entre órgãos de direito público, ora em análise. Vejamos a disposição legal:

*“Art. 36. No caso de **conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal**, a Advocacia-Geral da União **deverá realizar composição extrajudicial do conflito**, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.*

*§ 1º Na hipótese do caput, **se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la**, com fundamento na legislação afeta.*

10. Consta, ainda, do Despacho nº 00397/2018/PFE-DNIT/PGF/AGU (seq. 19) ‘no parágrafo 6’ a ratificação do entendimento manifestado no PARECER nº 00159/2018/PFE-DNIT/PGF/AGU no qual “**se recomenda a judicialização da controvérsia existente nos Autos de Infração nº 635535-D e nº 635536-D e pela apuração, em procedimento administrativo, da responsabilidade de todos que possam ter dado causa ao dano**”. Nesse aspecto entendemos que somente as matérias administrativas que se enquadrem na **tipificação do art. 32 da Lei nº 13.140/2015** — e não as **controvérsias jurídicas, como é o caso de que se trata** — poderão ao final de uma tentativa não exitosa de auto composição **serem recepcionadas pelo art. 39 da Lei nº 13.140/2015**, com a possível autorização do AGU para o ajuizamento de ação judicial contra um órgão público federal. (Destaquei);

11. Desse modo, e em face da matéria sob análise, tratar-se de um conflito que envolve **controvérsia jurídica**, recomenda-se que o requerimento para o início do procedimento na CCAF seja efetuado aplicando-se o disposto no art. 1º da Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, com suporte no inciso II do art. 3º da mesma Portaria, podendo, em razão disso, que a solicitação de submissão do conflito à CCAF seja efetuada pela Direção do DNIT. Vejamos:

*“Art. 1º O deslinde, em sede administrativa, **de controvérsias de natureza jurídica** entre órgãos e entidades da Administração Federal, por meio de conciliação ou arbitramento, no âmbito da Advocacia-Geral da União, far-se-á nos termos desta Portaria.*

...

*Art. 3º A **solicitação poderá ser apresentada pelas seguintes autoridades:***

I - Ministros de Estado;

II - dirigentes de entidades da Administração Federal indireta;

*III - Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, **Procurador-Geral Federal** e Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria.” – grifei.*

12. Não obstante os entendimentos anteriores sobre a possibilidade de solução da controvérsia jurídica por meio de auto composição extrajudicial no âmbito da CCAF, observo que em face da alegada ocorrência de *bis in idem*, decorrente dos Autos de Infração nº 635535-D e nº 635536-D, lavrado pelo IBAMA contra o DNIT, sugiro que a matéria, pelo mérito da discussão, seja levada preliminarmente ao conhecimento da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Crédito – CGCOB, para conhecer do posicionamento da presente manifestação, incluindo-se a possibilidade de auto composição extrajudicial, além do entendimento contido na NOTA nº 00012/2018/DEPCONSU/PGF/AGU, constante do NUP 50600.090505/2012-17, da lavra do ilustre Procurador Federal, Antônio Carlos Soares Martins, aprovada pelo DEPCONSU, a seguir transcrito:

“Importante consignar, de início, que não cabe ao Departamento de Consultoria – DEPCONSU, neste momento, verificar a regularidade do processo de infração administrativa ambiental, no sentido de averiguar a correção da subsunção dos fatos às respectivas normas que regem a matéria, com a decorrente fixação de interpretação, de modo a analisar a adequação da penalidade aplicada pelo IBAMA ao DNIT. Contudo, sem prejuízo de que isso venha a ocorrer, caso o DEPCONSU seja provocado pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal – CGCOB, o que, no presente caso, parece improvável, tendo em vista a própria posição externada pela diretoria do DNIT, nestes autos, no sentido de dar como superada a questão relativa à multa aplicada, restando interesse, tão somente, na discussão envolvendo a possibilidade de concessão de desconto de 30% no valor da multa.

Essa consignação inicial ocorre em razão da natureza da matéria tratada nesses autos ser de índole voltada, eminentemente, à cobrança de multa aplicada por autarquia federal. No âmbito da Procuradoria-Geral Federal, à CGCOB, por meio da Portaria n.º 338, de 2016, foi atribuída a competência exclusiva para orientar a apuração da liquidez e certeza dos créditos das autarquias, assim como a sua inscrição em dívida ativa e consequente cobrança: amigável, judicial ou extrajudicial. Competência corroborada, inclusive, em dispositivo que trata das ressalvas às competências do DEPCONSU, no mesmo ato normativo, vejamos:

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

I - planejar, orientar, coordenar e supervisionar a apuração da liquidez e certeza dos créditos de qualquer natureza das autarquias e fundações públicas federais, bem como a sua inscrição em dívida ativa e a sua cobrança amigável, judicial e extrajudicial;

II – coordenar e orientar as atividades de representação judicial e extrajudicial, incluídos inquéritos e ações penais, relativas às atividades de cobrança e recuperação de créditos, inclusive no âmbito dos Juizados Especiais Federais;

...

XI – 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 competências definidas neste artigo:

...

XIV – expedir orientações jurídicas relacionadas à atividade de recuperação de créditos e defesa da probidade, aprovadas pelo Procurador-Geral Federal, a serem seguidas de modo uniforme por todos os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal:

...

Art. 33 Ao Departamento de Consultoria – DEPCONSU, órgão de coordenação e assessoramento da Procuradoria-Geral Federal, diretamente subordinado ao Procurador-Geral Federal, competete:

...

§ 2º No exercício das competências previstas neste artigo ficam ressalvadas, no que couber, as matérias atribuídas às competências do Departamento de Contencioso, da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Crédito e da Divisão de Assuntos Disciplinares.” – grifei.

CONCLUSÕES:

13. Em razão do exposto opino:

a) Pelo encaminhamento preliminar do processo à Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Crédito – CGCOB, para conhecer da matéria objeto da controvérsia jurídica indicada e do posicionamento contido na presente NOTA, incluindo-se a possibilidade de auto composição extrajudicial pela CCAF; e

b) Que após a manifestação da CGCOB, os autos sejam encaminhados à Procuradoria-Federal Especializada junto ao DNIT para conhecimento das manifestações exaradas e adoção das providências cabíveis à espécie.

À consideração superior.

Brasília, 16 de abril de 2018.

FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ
PROCURADOR FEDERAL - DEPCONS/PFG

Aprovo. Proceda-se o encaminhamento do processo à CGCOB para conhecimento, manifestação e posterior ciência à PFE/DNIT para a adoção das providências subsequentes.

Brasília, 16 de março de 2018

CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS
DIRETORA SUBSTITUTA DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50600000292201070 e da chave de acesso e0b6d9dd

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 124782856 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ORLANDO COSTA MUNIZ. Data e Hora: 17-04-2018 12:12. Número de Série: 3297208402588321082. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 124782856 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 26-04-2018 16:52. Número de Série: 17122948. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
