



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

Relator(a): Dr(a) Fátima Aparecida de Souza Borghi

Voto Nº: 4475/2016/4ª CCR

Origem: PROCURADORIA DA REPUBLICA - RORAIMA

Numero: 1.18.000.002587/2016-77 - CRIMINAL

Procurador(a): Dr(a) Carlos Augusto Guarilha de Aquino Filho

Notícia de Fato Criminal. Meio Ambiente. Gestão Ambiental. Possível crime de falsidade ideológica (art. 299 CP) em virtude da inserção de dados falsos no sistema de controle de produtos florestais (Documento de Origem Florestal – DOF), no Município de Rorainópolis/RR. Promoção de declínio de atribuição em prol do MPE por não vislumbrar interesse federal no feito, tendo em vista a inexistência de elementos de informação capazes de justificar a atribuição do MPF para a persecução penal. Voto: Pela não homologação do declínio de atribuição em prol do MPE, com o retorno dos autos para diligências, nos termos do art. 18, I, da Resolução nº 87 do CSMPF, e designação de outro membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução criminal. Sistema DOF é mantido, administrado e de responsabilidade do IBAMA, que deve fiscalizar a origem, o fluxo e o transporte de produtos florestais, em atribuição própria, conforme lhe impõe o art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011 e os artigos 35 e 36 da Lei nº 12.651/2012, motivo pelo qual a presente matéria deve permanecer em âmbito federal. Precedentes STJ: CC 129.219/DF, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 24/09/2014, DJe 17/12/2014; REsp 1479316/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2015, DJe 01/09/2015.

Trata-se de notícia de fato criminal autuada no âmbito da Procuradoria da República no Estado de Roraima, em 5/8/2016, a partir de representação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para apurar possível crime de falsidade

ideológica (art. 299 do CP), pela suposta inserção de dados falsos no sistema de controle de produtos florestais (Documento de Origem Florestal – DOF), supostamente cometida pela pessoa jurídica HILQUIAS A. GOMES - ME, no Município de Rorainópolis/RR.

O Membro Oficiante no Estado de Roraima promoveu o declínio de atribuição em favor do MPE com fundamento na ausência de ofensa a bens, serviços ou interesse direto e específico da União, capazes de justificar a atribuição do Ministério Público Federal para a persecução penal (fls. 07/08).

É o relatório.

Em que pese o entendimento do Membro oficiante, a competência para persecução penal nos crimes contra o Sistema DOF mostra-se mais adequada em âmbito federal, conforme a fundamentação exposta a seguir.

Primeiramente, importa esclarecer que o sistema DOF, administrado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal, é o atual mecanismo de controle de fluxo de produtos e subprodutos florestais, desde o advento da Portaria MMA nº 253/2006, por meio da qual veio a suceder a Autorização de Transporte de Produtos Florestais – ATPF.

A ATPF era um documento de responsabilidade do IBAMA na sua impressão, expedição e controle, fornecido em função do volume aprovado na exploração ou no volume especificado na Declaração de Venda de Produto Florestal – DVPF (art. 2º da Portaria nº 44-N, de 06 de abril de 1993, do IBAMA).

A aludida licença era emitida em duas vias, pelo próprio usuário, sendo uma delas encaminhada ao IBAMA, com a aprovação prévia da autarquia, e a outra acompanhava o produto ou subproduto florestal, sendo que a conferência de regularidade era feita, *a posteriori*, pela autarquia federal, independentemente de qual fosse o órgão licenciador da atividade.

O Sistema DOF, por sua vez, permite que os usuários insiram as informações



diretamente no sítio eletrônico do IBAMA e extraíam o respectivo documento de origem florestal (DOF).

O sistema informatizado baseia-se na autodeclaração de dados por parte das pessoas físicas ou jurídicas cadastradas no Cadastro Técnico Federal (CTF) e com a subsequente extração do documento (DOF) pelo próprio usuário, com base no saldo de produtos florestais existente no sistema. Pode-se dizer que, nesse ponto, o SISDOF, guarda certa semelhança com o sistema IRPF da Receita Federal do Brasil, mantido pelo Órgão federal para que os usuários lhe prestem informações, por obrigação legal, cabendo, no sistema aqui examinado, a coordenação, fiscalização e regulamentação ao IBAMA, em decorrência de lei, conforme veremos adiante.

Nesse sentido, o art. 10 da Instrução Normativa nº 112 do IBAMA, de 21 de Agosto de 2006, já estabelecia que *“o DOF será emitido e impresso pelo usuário, com base no saldo de produtos e subprodutos florestais, via acesso ao Sistema - DOF disponível na Internet no seguinte endereço eletrônico: www.ibama.gov.br”*. Atualmente essa IN foi substituída pela Instrução Normativa nº 21/2013, que, no entanto, mantém redação semelhante em seu artigo 4º: *O DOF será emitido eletronicamente e impresso pelo usuário, com base no saldo de produtos florestais, via acesso ao Sistema DOF, disponível na internet no endereço eletrônico www.ibama.gov.br*.

Esse documento é a licença que deve acompanhar o produto ou subproduto florestal nativo por meio de transporte rodoviário, aéreo, ferroviário, fluvial, marítimo ou conjugado nessas modalidades (art. 5º, §1º da IN nº 21 do IBAMA, de 26 de dezembro de 2013), licença essa concernente ao controle da origem dos produtos florestais.

Com o Sistema DOF, ao invés de o usuário inserir manualmente as informações sobre uma base física (documento de papel fornecido pelo Ibama), o responsável pela movimentação do produto florestal passou a fazer a inserção dos dados eletronicamente, pelo sistema informatizado gerido pela Autarquia Federal.

Assim, o DOF exerce exatamente a mesma função que exercia a ATPF, que é acompanhar o transporte de produto ou subproduto florestal, independentemente do órgão responsável pelo licenciamento da atividade de exploração de recursos florestais.

Temos então a primeira importante indicação no sentido da competência federal ante ilícitos no sistema DOF: **No enfrentamento de crimes e fraudes na utilização da ATPF, não há dissidência no plano jurisprudencial quanto à presença de interesse federal no controle de fluxo**

de produtos florestais. Com efeito, é possível encontrar inúmeros julgados nos tribunais regionais federais e no STJ sobre fraudes em ATPF's indicando claramente a competência federal:

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS.

FALSIDADE IDEOLÓGICA DE AUTORIZAÇÃO DE TRANSPORTE DE PRODUTO FLORESTAL - ATPF. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. CRIME AMBIENTAL E DE FALSIDADE IDEOLÓGICA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO. CASO CONCRETO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

1. Tendo em vista que o documento falsificado - ATPF (Autorização de Transporte de Produtos Florestais), supostamente utilizado pelo Recorrido para ludibriar a fiscalização do IBAMA, refere-se a serviços executados pela União, deve ser reconhecida a competência do Juízo federal.

(...)

(RHC 58.071/PA, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 25/06/2015)

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME AMBIENTAL E DE FALSIDADE IDEOLÓGICA. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO, DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO. OFENSA À UNIÃO. CONEXÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO PROVIDO.

1. A aplicação do princípio da consunção pressupõe a existência de um delito como fase de preparação ou execução de outro mais grave, impondo sua absorção.

2. Desse modo, não se pode admitir que o crime de falsidade ideológica, cuja pena abstrata varia de 1 (um) a 5 (cinco) anos de reclusão (documento público), seja absorvido pelo crime ambiental do art. 46, parágrafo único, da Lei 9.605/98, cuja pena varia de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção.

3. Ademais, no caso, os acusados, supostamente, além de comercializarem madeira sem licença válida para todo o tempo de viagem, inseriram declarações diversas das que deviam constar na Autorização de Transporte de Produto Florestal (ATPF), em prejuízo da atividade fiscalizatória do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, praticando, assim, crimes autônomos, pois um não constitui fase normal de preparação ou execução de outro, bem como tutelam bens jurídicos diversos, de um lado a fé pública e de outro a proteção ao meio ambiente.

4. Embora não haja, no crime ambiental, elementos que indiquem o interesse da União a justificar a competência do juízo federal, o mesmo não se pode afirmar quanto ao crime de falsidade ideológica.

Isso porque o documento falsificado e supostamente utilizado pelos recorridos para ludibriar a fiscalização do IBAMA refere-se a serviços executados pela União por meio de uma autarquia.

5. Considerando a conexão entre os delitos, a competência quanto ao crime ambiental é atraída para a Justiça Federal.

6. Recurso especial provido.

(REsp 896.312/PA, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 16/08/2007, DJ 01/10/2007, p. 364)

PENAL. PROCESSO PENAL. CRIME AMBIENTAL. FALSIDADE IDEOLÓGICA. ATPF. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. PESSOA JURÍDICA. PENAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. APLICAÇÃO ISOLADA, CUMULADA OU ALTERNATIVA. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO. INAPLICABILIDADE. PROVIMENTO PARCIAL DA APELAÇÃO DA DEFESA. APELAÇÃO DO MPF PREJUDICADA.

1. Firma-se a competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação penal pela prática da conduta de uso de ATPF falsa (art. 304 - CP), porquanto afeta os serviços e os interesses (especialmente os relativos à fiscalização e à proteção ambiental) de autarquia federal (IBAMA), hipótese em que se aplica o disposto no artigo 109, IV - CF.

(...)

(ACR 0001235-80.2005.4.01.4100 / RO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, QUARTA TURMA, e-DJF1 de 28/07/2016)

Na prática, a mudança concreta ocorrida com a substituição da ATPF pelo DOF é que as informações deixaram de ser preenchidas manualmente num suporte físico de papel e passaram a ser inseridas na base de dados de um sistema informatizado que gera um documento impresso pelo próprio usuário, porquanto o seu controle – que outrora era feito de maneira mecânica – continua sendo efetuado pelo IBAMA.

Assim, o controle de fluxo de produtos e subprodutos florestais sempre foi – e continua sendo – com fundamento nos arts. 35 e 36 da Lei nº 12.651/2012, exercido pelo IBAMA, autarquia federal, constituindo, por conseguinte, parte de sua competência administrativa.

A autarquia tem a administração do sistema DOF, devendo manter a sua base de dados e também coibir fraudes na movimentação de créditos, de modo que crimes cometidos no sistema DOF atraem a competência federal pela incidência da norma do art. 109, IV da Constituição da República.

Os tribunais superiores possuem diversos julgados no qual se reconhece a competência federal no presente caso:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 138.174 - PR (2015/0007554-7)

RELATOR : MINISTRO RIBEIRO DANTAS

SUSCITANTE : JUÍZO DE DIREITO DA VARA CRIMINAL DE GUAÍRA - PR

SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DE Umuarama SJ/PR

DECISÃO

Trata-se de conflito negativo de competência instaurado, com fundamento no art. 105, I, "d", da Constituição Federal, entre o JUÍZO DE DIREITO DA VARA CRIMINAL DE GUAÍRA - PR, o suscitante, e o JUÍZO FEDERAL DE Umuarama SJ/PR, o suscitado.

Extrai-se dos autos a prática de crime ambiental e falsidade ideológica mediante a inserção de informação inverídica no sistema DOF gerido pelo Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

O Juízo Federal, acolhendo o parecer ministerial, declinou "da competência deste inquérito policial para investigar os crimes definidos nos artigos 180, § 1º, e 299 do Código Penal e 46 da Lei n. 9.605/98 em favor da Justiça Estadual" (e-STJ, fl. 124).

Por sua vez, o Juízo Estadual suscitou o presente conflito de competência ao entendimento de

que "o procedimento para as autuações foram realizados pelo IBAMA, órgão responsável pelo controle e gerência do sistema DOF, configurando interesse da União" (e-STJ, fls. 180-182).

Nessa instância, o Ministério Público Federal manifestou-se pelo conhecimento do conflito e pela declaração de competência do Juízo suscitado (e-STJ, fls. 198-201).

É o relatório. Decido.

(...)

No caso em comento, o bem a reclamar a tutela jurisdicional é do interesse da União, porquanto o sistema DOF, no qual foram inseridas informações falsas, é controlado por autarquia federal (IBAMA), de modo que resta evidenciada a lesão a bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas a atrair a competência da Justiça Federal.

Confira-se:

PROCESSUAL PEAL. COMPETÊNCIA. DOCUMENTO FALSO APRESENTADO A SERVIDORES FEDERAIS. IBAMA. AUTUAÇÃO. COMPETÊNCIA DA JURISDIÇÃO FEDERAL.

1. Sendo apresentado a fiscais do IBAMA documento falso (documento de origem florestal - DOF), daí inclusive gerando a lavratura de auto de infração, tem-se dano direto a serviços federais.

2. Seja tipificada a conduta no art. 69-A da Lei n. 9.605/98, seja como simples falso, deve a jurisdição federal processar o fato" (CC 129.219/DF, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, TERCEIRA SEÇÃO, Dje 17/12/2014.)

Ante o exposto, conheço do conflito para declarar a competência do Juízo Federal de Umuarama SJ/PR, o suscitado.

Comunique-se. Publique-se. Relator (Ministro RIBEIRO DANTAS, 04/08/2016)

PROCESSUAL PENAL. COMPETÊNCIA. DOCUMENTO FALSO APRESENTADO A SERVIDORES FEDERAIS. IBAMA. AUTUAÇÃO. COMPETÊNCIA DA JURISDIÇÃO FEDERAL.

1. Sendo apresentado a fiscais do IBAMA documento falso (documento de origem florestal - DOF), daí inclusive gerando a lavratura de auto de infração, tem-se dano direto a serviços federais.

2. Seja tipificada a conduta no art. 69-A da Lei n. 9.605/98, seja como simples falso, deve a jurisdição federal processar o fato.

(CC 129.219/DF, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 24/09/2014, DJe 17/12/2014)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ÁREA PRIVADA. MATA ATLÂNTICA. DESMATAMENTO. IBAMA. PODER FISCALIZATÓRIO. POSSIBILIDADE.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento.

2. A dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do Parquet Federal.

3. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado, o que, juntamente com a legitimidade ad causam do Ministério Público Federal, define a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento do feito.

Recurso especial provido.

(REsp 1479316/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2015, DJe 01/09/2015)

Apesar de haver alguns precedentes em sentido contrário, deve-se destacar que a premissa utilizada para a conclusão pela competência estadual não enfrenta a situação fático-jurídica de o DOF configurar documento público federal e o SisdoF configurar sistema mantido e administrado pelo IBAMA, senão vejamos:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CRIME AMBIENTAL. TRANSPORTE DE CARVÃO VEGETAL. FALSIFICAÇÃO DE DOF (DOCUMENTO DE ORIGEM FLORESTAL). COMPETÊNCIA ESTADUAL.

1. Em regra, eventual delito perpetrado contra o meio ambiente é da competência da Justiça estadual, haja vista que a sua proteção cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A hipótese que atrairia a competência da Justiça Federal restringe-se àquelas situações em que os crimes ambientais são cometidos em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas autarquias ou empresas públicas (ex vi do art. 109, IV, da Constituição Federal).

2. Embora a emissão e o controle o DOF (Documento de Origem Florestal) recaiam sobre o IBAMA, isso não pode significar, *tout court*, que qualquer prática delitiva que envolva a inserção de dados no sistema dessa autarquia (em qualquer de suas unidades) que armazena os registros, contenha, em si, elemento suficiente para caracterizar o interesse da União ou da própria autarquia. Isso porque a proteção ao meio ambiente é de competência comum e, em alguns casos, embora o registro seja feito no Ibama, o interesse envolvido é nitidamente estadual. Vale dizer, irregularidades no registro, oriundas de prática criminosa, por si, não têm o condão de atrair a competência federal. Raciocínio diverso ensejaria a competência federal para todo e qualquer caso, haja vista que a proteção, a fiscalização e a conservação ambiental são propósitos insitos à própria existência (criação) do Ibama.

3. A atividade lesiva ao meio ambiente é que deve nortear, portanto, a existência de interesse direto da União ou de sua autarquia e, na hipótese, não há nenhum elemento que aponte, com segurança, qual seria o interesse específico do investigado que pudesse atrair a competência federal. Em princípio, mostra-se salutar que a competência se estabeleça no Juízo comum estadual, à mingua de elementos seguros que apontem o interesse direto da União ou de sua autarquia, ressalvando-se, evidentemente, a possibilidade de sua modificação se verificados elementos novos que indiquem a necessidade de remessa do feito à Justiça Federal.

4. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da Vara Criminal de Guairá - PR, ora suscitado.

(CC 141.822/PR, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 09/09/2015, DJe 21/09/2015)

A decisão afirma que a competência da Justiça Federal dá-se pela lesão a bens, serviços e interesses da União ou de suas autarquias. Reconhece que o Sistema DOF é gerido pelo IBAMA mas diz que práticas delitivas nesse sistema não são suficientes a caracterizar o interesse da União, porque a proteção ao meio ambiente é da competência comum.

Com o respeito que merece a decisão, com ela não se pode concordar, visto que o que atrai o interesse direto da autarquia federal não é o fato dela poder fiscalizar em competência concorrente, mas sim, como já dito, o fato do DOF configurar documento público federal e o SisdoF configurar sistema mantido e administrado pelo IBAMA, em estrito cumprimento às normas de regência já apontadas.

Ou seja, é do IBAMA precipuamente a gestão do Sistema DOF. A decisão diz que deve ser apontado o interesse específico que atrai a competência federal, deixando aberta a possibilidade de modificação do entendimento. Pelo exposto, sobejam razões para tal.

Por fim, dados oficiais demonstram que as áreas que mais intensamente sofrem pelos desmatamentos ilegais na Amazônia são da União e o Sistema DOF é método necessário usado para transacionar o produto desses ilícitos, normalmente entre diversas unidades federativas. A prática indica que os órgãos estaduais não têm tido efetividade no enfrentamento desse tipo de criminalidade.

Até há pouco tempo, quando as transações e transporte de produtos florestais eram realizados pelas ATPFs, não havia divergência jurisprudencial acerca da competência federal em delitos relacionados. A partir da mudança do sistema para o DOF, justamente criado na tentativa maior eficácia no combate a esses crimes, as decisões judiciais passaram a não mais serem uníssonas quanto à competência federal, que é o seu atual estágio.

No entanto, conforme acima exposto, o DOF é documento público federal, o Sistema DOF é mantido, administrado e de responsabilidade do IBAMA, que deve fiscalizar a origem, o fluxo e o transporte de produtos florestais, em atribuição própria, conforme lhe impõe o art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011 e os artigos 35 e 36 da Lei nº 12.651/2012 e demais normas vigentes mencionadas. Assim, inarredável a conclusão que tal matéria é de competência da Justiça Federal pela incidência da norma do art. 109, IV da Constituição da República.

Posto isso, **voto pela não homologação do declínio de atribuição** em favor do MPE, e pela designação de outro membro do MPF para prosseguir na persecução penal.

Encaminhem-se os autos ao Procurador-Chefe da PR/RR, para cumprimento, cientificando-se o Procurador da República oficiante, com as homenagens de estilo.

Brasília, 1º de fevereiro de 2017.


FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI
Procuradora Regional da República