



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA

Despacho nº 7036900/2020-GABIN

Processo nº 02001.003227/2020-84

Interessado: CONFLORESTA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS FLORESTAIS, AIMEX- ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS EXPOTADORAS DE MADEIRA DO ESTADO DO PARÁ

À/Ao DIRETORIA DE USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE E FLORESTAS (DBFLO)

Assunto: Autorização de Exportação para os produtos e subprodutos florestais de origem nativa

AUTORIZAÇÃO DE EXPORTAÇÃO PARA PRODUTOS E SUBPRODUTOS FLORESTAIS DE ORIGEM NATIVA NÃO CITES (COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ESPÉCIES DA FLORA E FAUNA SELVAGEM EM PERIGO DE EXTINÇÃO) OU QUE NÃO SE ENQUADREM NO ARTIGO 5º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) IBAMA 15/2011. REVOGAÇÃO IMPLÍCITA PARCIAL DA IN IBAMA 15/2011 PELA IN IBAMA 21/2013 (DOF EXPORTAÇÃO E GUIA FLORESTAL ESTADUAL – ART. 31, § 2º), REFORÇADA COM O ADVENTO DA IN IBAMA 21/2014 E DA IN IBAMA 09/2016. DEVER DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL PRESERVADO. POSSIBILIDADE DESDE O USO DO DOF/GF EXPORTAÇÃO QUE FOI FACILITADA COM O ADVENTO DO PAINEL DE NEGÓCIOS DO SINAFLO (SISTEMA NACIONAL DE CONTROLE DA ORIGEM DOS PRODUTOS FLORESTAIS). DESNECESSIDADE DE DUPLA AUTORIZAÇÃO PARA EXPORTAÇÃO (AUTORIZAÇÃO DE EXPORTAÇÃO E DOF EXPORTAÇÃO/GUIA FLORESTAL ESTADUAL) DE PRODUTOS E SUBPRODUTOS FLORESTAIS DE ORIGEM NATIVA. EQUÍVOCO DA PRÁTICA ATÉ ENTÃO ADOTADA PELO IBAMA. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.

RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido, Ofício Conjunto nº 01/2020 – AIMEX/CONFLORESTA (6939007), para ser editado ato normativo declarando a caducidade da IN Ibama 15/2011 no que se refere à necessidade de autorização específica para exportação dos produtos e subprodutos florestais de origem nativa em geral, considerando a sua revogação tácita a partir da publicação da IN Ibama 21/2014 que instituiu o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), de modo a tornar clara a inexigibilidade da autorização nos casos em que o DOF/GF Exportação acompanhavam ou acompanham as remessas de madeira.

2. Aduz que a Lei 12.651/2012 (Código Florestal) instituiu um sistema nacional obrigatório e oficial para o controle da origem, transporte e comercialização dos produtos e subprodutos de florestas nativas, instituindo também o DOF – Documento de Origem Florestal como a licença obrigatória para a comercialização dos produtos florestais. Para cumprir o previsto no Código Florestal, o Ibama implantou o Sinaflor, através da IN Ibama 21/2014, que passou a atuar totalmente integrado ao Sistema DOF, de tal forma que, a partir de então, a autorização prevista na IN 15/2011 tornou-se desnecessária e obsoleta, caindo naturalmente em desuso por parte do Ibama/PA.

3. A emissão do DOF para a remessa de exportação passou a ser regulamentada pela IN Ibama 21/2014, com a redação alterada pela IN Ibama 09/2016, cuja redação do artigo 61, § 4º, aduz que após o desembaraço aduaneiro o exportador deverá registrar a exportação no sistema, mediante

informação do despacho de exportação, no prazo de 10 dias, sob pena de bloqueio da emissão de novo DOF exportação enquanto persistir a pendência. O regulamento da IN 21/2014, especialmente os artigos 61 e 61-A, demonstra que o Sinaflor/DOF passou a ter completo e exaustivo controle ambiental da origem e comercialização dos produtos e subprodutos florestais. Tanto é assim que o desembaraço da mercadoria não exige e nem faz menção – em tempo algum – à antiga Autorização de Exportação instituída pela IN Ibama 15/2011.

4. Assim, embora a caducidade importe numa forma de revogação tácita do artigo 2º da IN Ibama 15/2011, a falta de um ato normativo expresso declarando esta situação passou recentemente a gerar enorme problema para o setor exportador paraense, colocando em risco a imagem do Brasil no exterior e a própria subsistência das empresas, dos seus colaboradores e da cadeia produtiva associada. Com base no Decreto 10.139/19, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, cujo artigo 8º, I e III, prevê a revogação expressa de normas já revogadas tacitamente ou cujo significado não possa ser mais identificado, requerem, ao final, que esta autarquia oficialize, expressamente e sem margem para dúvida, que as remessas de madeira para exportação que estão ou estavam acompanhadas de DOF ou Guia Florestal (GF) Exportação, devidamente registradas nos sistemas de controle florestal, são autorizadas para os fins legais e ambientais.

5. A Nota Técnica 2/2020/CGMOC/DBFLO (6997227) destacou que o DOF exportação serve somente para levar a mercadoria até o porto, enquanto a IN 15/11 é autorização para a exportação, havendo uma convergência entre as duas normas quando o usuário informa no DOF a Declaração Única de Exportação (DU-E) (3.7). Aduz que essa informação pode estar equivocada, por erro ou dolo, sendo importante confrontá-la com o documento original, o qual não se tem acesso pelo sistema DOF (3.8), e que o Código Florestal distingue entre a licença de transporte/armazenamento e a de exportação, uma vez que o DOF está no artigo 36 e a licença de exportação estaria no artigo 37, distinção também presente na Lei 6.938/81 ao prever a “Autorização de Transporte para Produtos Florestais” e a “Licença ou renovação para importação, exportação ou reexportação de plantas vivas, partes, produtos e derivados da flora” (3.9). Por entender que o DOF é um sistema interno (*on-line*), enquanto a IN 15 pressupõe ação física (*off-line*), sendo que somente com tais documentos se viabiliza a exportação, destacando-se que os produtos exportados são “inspecionados por amostragem” (art. 10 da IN 15) (3.10).

Conclui, dessa forma, que “ambas as normas possuem importância em seus devidos nichos de aplicação e devem ser mantidas” (4.1).

6. A Nota Técnica 3/2020/DBFLO (7012678) também fez considerações sobre a fiscalização nos casos de exportação, usando os dados do DOF exportação e da plataforma do Sinaflor.

7. Embora a prática majoritária do Ibama, em termos de unidades, tenha sido por adotar ambas as licenças (autorização de exportação e DOF exportação), a assimetria da sua prática ocorreu no Pará, maior estado exportador de madeira, no qual não se emitia a autorização de exportação durante certo tempo.

FUNDAMENTAÇÃO

8. Os motivos que levariam a manutenção da autorização de exportação conjuntamente ao DOF exportação são dois: (i) ação física (inspeção na carga) e (ii) distinção entre a licença de transporte e de exportação na legislação.

9. Conforme se verá, ambos os motivos não justificam o reconhecimento de mais uma autorização, ainda mais uma desnecessária, ferindo o princípio da proporcionalidade da ação estatal, bem como da eficiência e economicidade, estando equivocado a exegese até então majoritariamente vigente no âmbito desta autarquia de exigir a autorização de exportação, exceto nos casos do artigo 5º da IN Ibama 15/2011 e das espécies Cites (Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção).

Inexistência de prejuízo à fiscalização ambiental em reconhecer o DOF exportação como licença de exportação

10. Um dos argumentos para se sustentar que a autorização de exportação não foi substituída pelo DOF exportação é o de que neste não caberia a inspeção da carga, ou seja, a normativa não a prevê uma ação física, apenas averiguação no documental no sistema.

11. Do ponto de vista técnico, o DOF exportação não impede que haja inspeção nas cargas a serem exportadas, da mesma forma que ocorre na IN Ibama 15/2011 (art. 10), ou seja, pelo método amostral. As técnicas amostrais são aplicadas quando a fiscalização censitária (averiguação de 100% dos elementos a serem fiscalizados) seja inviável, considerando o universo a ser auditado, os recursos disponíveis e os prazos desejados. A própria IN Ibama 15/2011 reconhece essa impossibilidade ao preceituar o método amostral em seu artigo 10 e, embora a IN 21/2013 não o preveja expressamente, ele também é prestigiado por este diploma normativo.

12. O Ibama, quando da expedição do DOF exportação, sabe qual será o terminal alfandegado de internacionalização e de embarque da carga, porque isso tem que ser informado no ato da emissão do DOF exportação, e quando a carga chega no terminal alfandegado (IN 21/2013, art. 31, § 1º e 3º). É perfeitamente possível realizar a fiscalização da carga a ser exportada, pelo método amostral, como ocorria na IN 15/2011.

13. Em outras palavras, a fiscalização ambiental não é prejudicada.

14. Se o uso do DOF exportação já possibilitava a fiscalização, especialmente com a facilidade da reforma promovida pela IN Ibama 09/2016 na IN Ibama 21/2014, com a implantação do Painel de Negócios (*Business Intelligence*) do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) tal possibilidade ficou ainda mais acessível, uma vez que efetuada via sistema.

15. Como esclarece a Nota Técnica 3/2020/DBFLO (7012678), utilizando os dados do próprio sistema, extraído pelo Painel de Negócios (*Business Intelligence*), é possível que a *contínua auditoria* permita ao Ibama "atuar de forma mais racional e indutora de legalidade junto à cadeia produtiva" (4.16), ou seja, efetuar fiscalizações mais eficientes. Esses dados podem "ser utilizados pelo IBAMA para amostralmente estabelecer o plano de ação de inspeção nos terminais alfandegários" (4.16.2.3), sendo "possível delimitar quais são as empresas que não estão atendendo ao regramento e que devem ser alvo de processo de auditoria em busca da cadeia de conformidade/custódia" (4.16.3.7).

4.16. Nesta senda, devemos clarear os principais mecanismos de controle previstos para o DOF exportação, utilizando-se de dados/informações do próprio sistema, extraído pelo Painel de Negócios (*Business Intelligence*), para corroborar o entendimento de que a contínua auditoria permite ao IBAMA atuar de forma mais racional e indutora de legalidade junto à cadeia produtiva. [...]

4.16.1.3. Diante destes dados é possível delimitar quais são as empresas que mais operam cargas para exportação e que requerem maior esforço amostral para conferência de conformidade.

4.16.2. As operações do DOF Exportação previstas na norma pressupõem 4 (quatro) principais situações de movimentação da carga até o efetivo desembaraço aduaneiro para internacionalização, quais sejam: *Em retaguarda; Traslado retaguarda-porto; recebido no porto; exportado.*

4.16.2.1. Com estas informações é possível **realizar inspeções por amostragem em cargas que se encontram em movimentação no terminal alfandegado de internacionalização** pela utilização do sistema DOF com o auxílio do Painel de Negócios. [...]

4.16.2.3. [...]. Os dados brutos foram preservados, porém são eles que devem ser utilizados pelo IBAMA para amostralmente estabelecer o plano de ação de inspeção nos terminais alfandegários.

4.16.3. Informações sobre as cargas exportadas devem ser declaradas no Sistema DOF [...]

4.16.3.7. Diante destes dados **é possível delimitar quais são as empresas que não estão atendendo ao regramento e que devem ser alvo de processo de auditoria em busca da cadeia de conformidade/custódia**. Esta é a análise *a posteriori* que se espera atingir.

16. Deve-se salientar que a IN Ibama 21/2013, que normatizou o DOF exportação, é categórica em preceituar que o "órgão ambiental competente realizará, **a qualquer tempo, vistoria e atos de fiscalização**", podendo, ainda, solicitar 'ao usuário a apresentação dos documentos fiscais e informações complementares para conferência com as informações existentes no Sistema DOF" (art. 33).

Art. 33. O órgão ambiental competente **realizará, a qualquer tempo, vistoria e atos de fiscalização** para verificar o cumprimento das disposições contidas nesta Instrução Normativa, solicitando ao

usuário a apresentação dos documentos fiscais e informações complementares para conferência com as informações existentes no Sistema DOF.

17. Dessa forma, equivocadamente entende-se que o DOF exportação não possibilita a fiscalização da carga, quando não apenas isso é possível, pelo dever geral de proteção ambiental, como expressamente previsto no artigo 33 da IN Ibama 21/2013.

18. Por isso, repita-se, o Sinaflor, enquanto sistema, trouxe maior controle ainda para uma fiscalização inteligente mediante o uso do seu Painel de Negócios (*Business Intelligence*), como bem destacado pela Nota Técnica 3/2020/DBFLO (7012678). Destacar que essa fiscalização inteligente é o objetivo do Ibama, tanto que a Nota Técnica 2/2020/COMEX/CGMOC/DBFLO (6887773), redigida pelas Diretorias de Proteção (Dipro) e de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo), reconhecem a importância de trabalhar de forma diferente da prevista na IN Ibama 15/2011, almejando uma "atuação baseada em gerenciamento de risco a partir de informações obtidas do Siscomex e dos sistemas do Ibama, otimizando o uso dos recursos humanos e direcionando o esforço de fiscalização para as atividades com suspeita ou risco de irregularidade" (item 4.12).

19. Assim, não haveria nenhuma necessidade de subsistir a autorização de exportação.

20. O próprio Ibama, através da Dipro e da DBFlo – Nota Técnica 2/2020/COMEX/CGMOC/DBFLO (6887773) –, reconhece a ineficiência da autorização de exportação genérica prevista na IN Ibama 15/2011, aduzindo que ela não "representa garantia da regularidade da carga ou da cadeia de custódia", motivo pelo qual entende que ela deve ser alterada:

4.18. Nos termos da **Nota Técnica Nº 2/2020/COMEX/CGMOC/DBFLO (SEI 6887773)**, a qual contou com a subscrição de servidores da DBFLO e DIPRO, **foram levantadas questões preocupantes relacionadas à ineficiência de aplicação da IN nº 15/2011, sobretudo quanto à análise documental:**

4.5. Importante salientar também que, embora relevante para o controle ambiental dos produtos madeireiros exportados, a análise documental não representa garantia da regularidade da carga ou da cadeia de custódia. A ausência de um sistema capaz de compilar dados dos documentos apresentados dificulta o controle por parte do Ibama, que somente consegue "enxergar" os documentos impressos apresentados pelo exportador.

[...]

4.19.7. as Autorizações de Exportação nos moldes do anexo III da Instrução Normativa nº 15 são emitidas sem que seja possível o gerenciamento de risco e as vistorias físicas, que representam componente essencial do controle, as quais, quando realizadas, o são em um **percentual amostral muito baixo;**

[...]

6.1. Ante o exposto, resta claro que a implementação do DOF exportação, regulamentado por meio da Instrução Normativa n. 21 de 23 de dezembro de 2014, propiciou à Autarquia (i) empregar a atividade de inteligência como elemento estratégico para a produção de conhecimento e obtenção de resultados relevantes, (ii) estabelecer procedimentos uniformizados, e (iii) primar pela excelência técnica, cumprindo à fiscalização o planejamento como instrumento para a definição de objetivos, ações e estratégias, bem como para a organização e o emprego eficiente e eficaz de pessoal, recursos financeiros, infraestrutura e demais meios, visando obter os melhores resultados possíveis no combate aos ilícitos ambientais.

6.2. Ademais, as medidas previstas na revisão da IN 15/2011, propostas no processo 02001.005550/2015-25, e a futura implementação da plataforma COMEX Ambiental (02001.033699/2019-28) visam aperfeiçoar os procedimentos de comércio exterior adotados no Ibama a partir de 2014, com a implementação do DOF Exportação.

[Nota Técnica 3/2020/DBFLO, 7012678]

21. Destaque-se que o Ibama vem trabalhando para aperfeiçoar o sistema de fiscalização da exportação de produtos e subprodutos florestais.

22. Com a edição da IN Ibama 07, de 21 de fevereiro de 2020 (7065044), ficaram estabelecidos os campos de dados que compõem a Declaração Única de Exportação (DU-E), aos quais o Ibama deverá ter acesso para fins de controle administrativo *a posteriori*. Isso possibilitará, em um primeiro momento,

a análise dos dados da Declaração Única de Exportação (DU-E) daqueles produtos para os quais não existem LPCO's (Licenças, permissões e certificados) a serem emitidos pelo Ibama. Além disso, oportunizará à autarquia confrontar os dados constantes do Siscomex com a informação do número e data do despacho de exportação, atual DU-E, declarados pelo exportador no sistema Sinaflor/DOF, conforme preconiza o artigo 61, § 4º, da IN Ibama 21/2014.

23. Com essa IN, segundo a Nota Técnica 2/2020/COMEX/CGMOC/DBFLO (6887773), redigida antes da promulgação da IN 07/2020, haveria um reforço ao que já pode ser efetuado com o DOF exportação/Sinaflor:

4.14. O acesso a tais informações será **posterior à finalização da operação de exportação**, visto que o Ibama não consegue visualizar as operações que não possuem tratamento administrativo para ele (LPCO). O acesso *a posteriori* das informações permitirá, em um primeiro momento, que o Ibama analise os documentos anexados eletronicamente pelo exportador no Siscomex (procedimento que substituirá o recebimento físico de documentos) e faça os cruzamentos das informações do Siscomex com o Sistema DOF, a partir do atributo do DOF obrigatório. **A análise a posteriori não abrangerá 100 % das exportações, pois serão aplicados parâmetros de gerenciamento de risco na seleção das mesmas.** A análise não necessariamente precisará ser feita pela unidade onde ocorre grande fluxo de exportação de madeira, podendo ser, por exemplo, alvo de mutirões ou operação de fiscalização.

4.15. **As irregularidades encontradas durante a análise documental gerarão informações para o gerenciamento de risco das vistorias físicas.** Com isso, empresas com atividades suspeitas ou com fraudes detectadas poderão ser **fiscalizadas na chegada de sua carga no armazém de retaguarda em exportações posteriores.**

4.16. A detecção da presença de carga será feita por meio de planilhas **extraídas do módulo interno do DOF**, que poderá ser feito pelas unidades descentralizadas, filtrando por município, porto ou outros parâmetros relevantes. **As planilhas indicarão os DOFs Exportação** emitidos e cujas cargas estão em armazéns próximos naquele momento. O Ibama selecionará as cargas que serão vistoriadas e se direcionará aos locais. Os percentuais de vistoria e análise documental serão definidos entre as Diretorias envolvidas e as Superintendências, levando em conta as demandas, o risco e a capacidade de atendimento.

4.17. As vistorias físicas deverão ser surpresas e direcionadas, após análise de risco, podendo serem previstas vistorias randomizadas.

24. O fato de a IN 21/2013 citar em seus considerando a IN 15/2011 não significa que ela estava inteiramente vigente, uma vez que se o raciocínio procedesse, a partir da Instrução Normativa 21/14 (DOU 24/12/2014, Seção 1, p. 102-107), que já não mencionava mais a IN 15/11, ela estaria revogada totalmente revogada, o que não procede.

25. A fiscalização, que era amostral, continua a ser possível com o DOF exportação e, certamente, foi fortalecida com a IN do Sinaflor em 2014 e com a IN Ibama 09/2016, estando mais eficiente atualmente pela promulgação da IN Ibama 07/2020, embora ainda possa ser melhorada, como se pretende com a proposta em andamento no PA 02001.005550/2015-25.

Possibilidade de o DOF exportação controlar a exportação: validade de seu uso como licença de exportação

26. O equivocado entendimento de que se faz necessária a autorização de exportação se fez presente mesmo após a normatização do DOF exportação se embasa na previsão, por nossa legislação, de autorização para transporte e de exportação estarem em diferentes topografias nas leis, mais precisamente no Código Florestal e na Lei 6.938/81.

27. No Código Florestal a licença de transporte/armazenamento está prevista no artigo 36 e a de exportação no artigo 37.

Art. 36. O transporte, por qualquer meio, e o armazenamento de madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas de espécies nativas, para fins comerciais ou industriais, requerem licença do órgão competente do Sisnama, observado o disposto no art. 35. [...]

Art. 37. O comércio de plantas vivas e outros produtos oriundos da flora nativa dependerá de licença do órgão estadual competente do Sisnama e de registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, previsto no art. 17 da Lei nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981, sem prejuízo de outras exigências cabíveis.

Parágrafo único. A exportação de plantas vivas e outros produtos da flora dependerá de licença do órgão federal competente do Sisnama, observadas as condições estabelecidas no *caput*.

28. Na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) a distinção também estaria presente ao, em seu Anexo I, prever valores de taxas para a “Autorização de Transporte para Produtos Florestais” e a “Licença ou renovação para importação, exportação ou reexportação de plantas vivas, partes, produtos e derivados da flora”.

29. O Anexo I da Lei 6.938/81 prevê a licença para exportação, bem como o artigo 37 do Código Florestal, mas não aduz qual o instrumento para tanto e nem preceitua uma licença exclusiva para tal fim.

30. Em relação à Lei 6.938/81, deve-se advertir que seu Anexo I tem fins tributários, ou seja, previu taxas para certas licenças, mas não determinou a forma dessa licença, ainda mais de forma separada. De qualquer forma, se um documento serve como autorização para transporte e exportação, a solução tributária pode ser a cobrança de taxa cujo valor englobe ambas e não a necessidade de se expedir duas autorizações ambientais.

31. Com a leitura do Código Florestal ocorre o mesmo, ele não obriga que a licença para o transporte seja emitida de forma separada da licença para a exportação, até porque ele prevê que o DOF seja para o comércio também, o que engloba o comércio exterior e, conseqüentemente, a exportação. Apenas aduz que para o transporte precisa de licença de transporte, emitida pelo órgão competente do Sisnama, e para a exportação, emitida pelo órgão federal competente. Como o órgão federal competente, o Ibama, faz parte do Sisnama, nada impede que ambas as autorizações sejam veiculadas em único instrumento, o DOF exportação. O artigo 37 também exige o registro no Cadastro Técnico Federal (CTF), mas para usar o sistema DOF tal exigência é também prevista na IN Ibama 21/2013 (art. 3º, parágrafo único).

32. Por tal motivo, perfeitamente compreensível que a própria Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo) tenha defendido que a licença para exportação prevista no artigo 37 do Código Florestal poderia ser o DOF exportação.

33. Esse foi o entendimento, da Coordenação de Monitoramento e Controle dos Recursos Florestais (Comon), atual Coordenação de Monitoramento do Uso da Flora (Coflo) – integrante da Coordenação-Geral de Monitoramento do Uso da Biodiversidade e Comércio Exterior (CGMoc), que sustentou que as licenças do artigo 36 e a do 37 do CFlo são distintas (item 3.9 da NT 2/2020/CGMOC/DBFLO:

Justificativa: O **parágrafo único do artigo 37 da Lei 12.651/2012** estabelece que "A exportação de **plantas vivas e outros produtos da flora** dependerá de licença do órgão federal competente do Sisnama (...)." Nesse sentido, a proposta de inserção do § 5º ao art. 61 da minuta de IN em comento **dá cumprimento à lei e restringe o controle da exportação** somente para as espécies ameaçadas de extinção. **Esse controle será instrumentalizado pelo DOF, que representa a licença prevista na lei e cujo sistema já possui seus procedimentos estabelecidos.** Desta forma, também se incorpora o comando constante da Instrução Normativa nº 177, de 18 de junho de 2008, permitindo, assim, a revogação dessa norma.

[Nota Técnica 02001.001790/2014-70 COMOM/IBAMA, fls. 84 do SEI 0822934]

34. Por isso, a Nota Técnica 3/2020/DBFLO (7012678) constatou que "ao interpretar o artigo 37, assumiu-se que o DOF era a licença prevista na própria Lei" (4.12). A interpretação da Comon (atual Coflo) está correta, uma vez que o DOF, licença ambiental que é, pode ser utilizado como documento de exportação previsto no artigo 37 do CFlo.

35. A própria IN 21/2013 aduz, em um de seus considerando, que tem como objetivo aprimorar os procedimentos de controle da exportação, o que também se repete na IN Ibama 21/2014. Difícil negar a sua intenção de regular a exportação, motivo pelo qual a Nota Técnica

02001.001790/2014-70 COMOM/IBAMA (fls. 84 do SEI 0822934) coloca o DOF como instrumento de controle na exportação.

36. Desdobramento desse argumento é a leitura muito literal e isolada do DOF, quando se aduz que ele somente poderia se destinar ao transporte.

37. Interpretar a lei não se resume a conhecer a sua letra, mas o seu alcance e força (Celso); é descobrir o significado que detém (MAYNEZ, Eduardo Garcia. *Introducción al Estudio de Derecho*. 41ª ed. Mexico: Porrúa, 1990, p. 327). Não basta interpretar o direito em tiras, recortando trecho da lei ou instrução normativa e se esquecendo a sua sistematicidade. Considerar trechos de normas sobre o DOF exportação para acobertar o transporte até o terminal alfandegado é leitura fragmentada, isolada, uma vez que ele serve para o comércio, o que inclui o comércio exterior, havendo trechos expressos nas Instruções Normativas Ibama 21/13 e 21/14 sobre o aperfeiçoamento dos procedimentos relativos à exportação.

38. Carlos Maximiliano lembra que a interpretação sistemática "atende à conectividade entre as partes do dispositivo, e entre este e outras prescrições da mesma lei, ou de outras leis; bem como à relação entre uma, ou várias normas, e o complexo das ideias dominantes na época. A verdade inteira resulta do contexto, e não de uma parte truncada, quiçá defeituosa, mal redigida; examine-se a norma na íntegra, e mais ainda: o Direito todo, referente ao assunto" (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 105-106).

39. Assim, restringir o DOF exportação a uma mera função de transporte é inadequado e decorre de leitura isolada, antissistemática. Para analisar a minuta da IN 21/2013, foi confeccionado o Parecer 99/2013/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fl. 19 do SEI 4136676), que cita expressamente a capacidade de o Ibama, no DOF, regular a exportação:

15. Inobstante o mandamento legal, o ato normativo ora analisado reporta-se ao contexto atual, ou seja, à coexistência do Sistema 'Federal' com sistemas estaduais de controle florestal. **Tanto é assim que o §2º do art. 28 determina a aplicação do DOF Exportação às transações em que o estado receptor utilize sistema próprio de controle florestal.** Desse modo, a presente análise parte do pressuposto de que o Ibama não promoverá, nessa ocasião, o disciplinamento do Sistema Nacional, mas apenas o aprimoramento do Sistema Federal de Controle Florestal.

16. O fundamento legal que orienta a edição da Instrução Normativa é a Portaria MMA nº 253/2006, que instituiu, no âmbito do Ibama, o Documento de Origem Florestal e o respectivo Sistema-DOF, em substituição à Autorização para Transporte de Produtos Florestais - ATPF. [...]

17. Vê-se que a citada Portaria, composta por quatro artigos, limitou-se a delegar ao Ibama a função de regulamentar "**os procedimentos necessários para a implantação do DOF**", cabendo à Autarquia, **pois, a especificação das regras que orientarão o controle** da exploração, da comercialização, **da exportação** e do uso dos produtos florestais nativos em todo o território nacional.

[sem destaques no original]

40. Deve-se atentar que o DOF é uma licença ambiental, como o próprio Código Florestal o define ao tratar da sua dispensa (art. 36, § 5º), nada impedindo que ele seja utilizado concomitantemente para o comércio exterior.

41. Apenas para argumentar, ainda que se entendesse que o DOF exportação somente serviria como guia de transporte, vê-se que com a IN Ibama 09/2016 ele passou a ser um controlador inequívoco da exportação, usado como meio de bloqueio de operações de exportação, sendo indubitável a sua extrapolação como mera guia de transporte:

Art. 61. [...]

§ 4º Após o efetivo desembaraço aduaneiro e embarque internacional da carga, o exportador deverá **registrar a exportação do produto** em transação específica do Módulo de Utilização de Recursos Florestais do Sinaflor, **mediante informação do número e data do Despacho de Exportação da Receita Federal (DE)**, no prazo de 10 (dez) dias a contar do informe de chegada da carga ao terminal alfandegado a que se refere o § 3º deste art., **sob pena de bloqueio da emissão de novo DOF de Exportação** enquanto persistir a pendência. (Redação dada pela Instrução Normativa 9, de 12/12/2016)

42. Não foi a criação do DOF exportação que gerou a derrogação da IN 15/2011, uma vez que ele foi criado em 2010, foi a sua normatização em 2013, com a edição da IN Ibama 21 que o fez, fortalecido com a inclusão do DOF no Sinaflor, bem como com o início desse sistema, que permitiu maior inteligência para a fiscalização e seus posteriores aperfeiçoamentos. Recepcionado praticamente os mesmos requisitos da IN Ibama 15/2011 e possibilitando a fiscalização a qualquer momento, não haveria mais razão para que haja duas licenças para autorizar a exportação.

43. Não existe óbice para que o DOF exportação seja documento válido como autorização para exportar a carga, sendo redundante ter mais uma licença sem que ela seja necessária do ponto de vista técnico ou jurídico.

44. Impor ao exportador autorização adicional não se justifica pelo princípio da proporcionalidade e nem pelo da eficiência e pelo da economicidade.

45. A subsistência de uma autorização (exportação) cuja função foi substituída por outra (DOF exportação) é uma desproporcionalidade da ação estatal. Não apenas gera mais um procedimento desnecessário para o cidadão e para o Poder Público, já que a fiscalização é perfeitamente possível sem a autorização de exportação genérica da IN Ibama 15/2011, como assim fazendo acaba impondo ônus excessivo na livre iniciativa e, *ipso facto*, na liberdade econômica. Como preceitua a Lei 9.784/99 (Lei do Processo administrativo Federal), é vedada a imposições de obrigações "em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público", no caso a fiscalização federal (art. 2º, parágrafo único, VI).

46. Ainda que a desnecessidade de autorização para exportação não fosse clara pela aplicação das novas normas do Ibama sob o pálio da Constituição, o que se admite apenas para argumentar, a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/19, arts. 1º, §§ 1º e 2º, e 2º, III), aplicável às normas de proteção ambiental, inclusive para balizar a sua interpretação, esclarece que se deve interpretar em favor da liberdade econômica as normas de ordenação pública, como são as ambientais, e tem como princípio que a intervenção do Estado nas atividades econômicas, como a exportação de produtos e subprodutos florestais, é subsidiária e excepcional:

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do [inciso IV do caput do art. 1º](#), do [parágrafo único do art. 170](#) e do [caput do art. 174 da Constituição Federal](#).

§ 1º **O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação** do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, **inclusive** sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e **proteção ao meio ambiente**.

§ 2º **Interpretam-se em favor da liberdade econômica**, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade **todas as normas de ordenação pública** sobre atividades econômicas privadas.

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

III - a **intervenção subsidiária e excepcional do Estado** sobre o exercício de atividades econômicas;

47. Deve-se proceder a interpretação conforme à Constituição não apenas em relação ao princípio da proporcionalidade, completado com a Lei da Liberdade Econômica, mas ainda com os princípios constitucionais da eficiência (art. 37, *caput*) e da economicidade (art. 70, *caput*).

48. O princípio constitucional da economicidade gera a necessidade de uma análise do custo-benefício para a alocação dos recursos públicos, não sendo a economicidade apenas a busca do menor custo, mas a maximização do bem-estar social pela busca da "maior quantidade e a melhor qualidade dos serviços prestados pela Administração" (LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *O princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 18, 31, 33 e 37). O princípio constitucional da eficiência, antigamente conhecido como "dever de eficiência", impõe a busca do melhor resultado, proteção do meio ambiente, com os menores esforços e custos possíveis. Em seu núcleo está a redução do desperdício de recursos públicos (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 31), orientando a "atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que

se dispõe e a menor custo" (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 671).

49. Dispende esforços materiais e humanos do órgão ambiental para analisar nova licença ambiental (autorização de exportação), sem que esse novo esforço autorizativo traga algo relevante em relação à primeira licença (DOF exportação ou equivalente estadual), é contraprodutivo e viola os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. Optar por caminho hermenêutico que mantenha mais uma licença ambiental sem evidentes ganhos deságua em "comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente", o que é vedado pelo princípio da eficiência como destaca Paulo Modesto (Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, nº 2, p.105-119, 2000, p. 109).

50. Obviamente *houve apenas uma derrogação na IN 15/2011, uma vez que para os casos do seu artigo 5º, o que inclui os produtos previstos na Cites, o DOF exportação não substitui todas as funções da norma*. Conforme destacado pela NT 3/2020/DBFLO (7012678): "4.19.4. os produtos e subprodutos madeireiros não CITES ou que não se enquadram no art. 5º da IN 15 não possuem tratamento administrativo para o Ibama. Ou seja, esses produtos não exigem LPCO (Licenças, Permissões, Certificados e Outros) no Siscomex, podendo ser exportados sem a anuência do Ibama;" Da mesma forma, as Diretorias de Proteção (Dipro) e de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo) se manifestaram na Nota Técnica 2/2020/COMEX/CGMOC/DBFLO (6887773), destacando que a ausência de tratamento pelo Ibama dos produtos não Cites e não enquadrados no artigo 5º da IN Ibama 15/2011:

4.6. Além disso, os produtos e subprodutos madeireiros não CITES ou que não se enquadram no art. 5º da IN 15 (madeira em tora, madeira serrada acima de 250 mm, carvão vegetal de espécie nativa, resíduos de processamento industrial de madeira e lenha de espécies nativas) não possuem tratamento administrativo para o Ibama. Ou seja, esses produtos não exigem LPCO (Licenças, Permissões, Certificados e Outros) no Siscomex, podendo ser exportados sem a anuência do Ibama.

51. Como destaca André Franco Montoro, "as leis são formuladas em termos gerais e abstratos", sendo tarefa do aplicador do direito, seja ele juiz, tabelião, advogado, administrador, "passar do texto abstrato ao caso concreto" (*Introdução à Ciência do Direito*. 33ª ed. 2ª tir. São Paulo: 2016, p. 421), motivo pelo qual o papel da interpretação jurídica é fundamental para o deslinde da questão.

52. *Sem prejuízo na fiscalização ambiental, sem impedimento para que o DOF exportação ou o documento estadual com a mesma função sejam utilizados como licença para exportar, ferindo o princípio da proporcionalidade, bem como os da a eficiência e da economicidade, manter-se duas autorizações ambientais quando apenas uma é suficiente, não há como não reconhecer a revogação tácita da IN Ibama 15/2011 na autorização para exportação de produtos e subprodutos florestais que não estão previstos na Cites e nem em seu artigo 5º.*

53. Como a norma não se confunde com texto, uma vez que "o texto normativo é o *programa da norma*, representa o enunciado legal (lei, súmula vinculante, portaria, decreto)" e a norma "é produto de um complexo concretizador em que são envolvidos o programa normativo e o âmbito normativo", sendo que "somente após a interpretação jurídica, destinada a solucionar o caso concreto (real ou fictício), é que surge a norma jurídica" (ABBOUD, Georges, CARNIO, Henrique e OLIVEIRA, Rafael. *Introdução à Teoria e à Filosofia do Direito*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 378-379), deve-se reconhecer a derrogação da IN Ibama 15/2011, sem a necessidade de revogação expressa do seu conteúdo, até mesmo pela dificuldade de fazê-lo

54. Mais adequado é proceder uma interpretação autêntica (emanada do próprio órgão competente para a edição do ato interpretado), no caso a interpretação administrativa, que "é a realizada pelos órgãos da administração", mediante, por exemplo, despachos (MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 33ª ed. 2ª tir. São Paulo: 2016, p. 425). Embora existisse a prática, com exceção do Pará, de entender que a autorização de exportação subsistiu mesmo após o DOF exportação, essa leitura não é a mais adequada, exceto nos casos de produtos e subprodutos florestais que estão previstos na Cites ou no artigo 5º da IN Ibama 15/2011.

55. De qualquer forma, isso não impede que eventualmente se inclua dispositivo na alteração da normativa em discussão no PA 02001.005550/2015-25. Isso porque é plausível, em face do ordenamento constitucional brasileiro, o reconhecimento da admissibilidade das leis interpretativas [no

caso instruções normativas interpretativas], que configuram instrumento juridicamente idôneo de veiculação da denominada interpretação autêntica (STF, Pleno, ADI-MC 605, rel. Min. Celso de Mello, j. em 23/10/1991, *DJ* 05/03/1993), com efeito retroativo. A interpretação autêntica impõe que o ato interpretativo emane da mesma fonte de produção normativa, no caso a Presidência do Ibama, e ostente o mesmo grau de validade e de eficácia jurídica da regra de direito positivo interpretada, no caso IN, conforme assentou o Supremo Tribunal de Federal (ADI-MC 605).

56. Também é importante ressaltar que nosso ordenamento permite a aplicação retroativa de uma norma desde que não se violem princípios constitucionais, como a intangibilidade do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada:

- O Princípio da Irretroatividade somente condiciona a atividade jurídica do Estado nas hipóteses expressamente previstas pela Constituição, em ordem a inibir a ação do Poder Público eventualmente configuradora de restrição gravosa (a) ao “status libertatis” da pessoa (CF, art. 5º, XL), (b) ao “status subjectionis” do contribuinte em matéria tributária (CF, art. 150, III, “a”) e (c) à segurança jurídica no domínio das relações sociais (CF, art. 5º, XXXVI).

[STF, Pleno, ADI 605-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. em 23/10/1991, *DJ* 05/03/1993]

57. De qualquer forma, entende-se que, por hora, o presente despacho é suficiente para resolver a questão.

As licenças de exportação a posteriori emitidas pela Supes/PA mediante certidões atestando os requisitos da IN Ibama 15/2011

58. Algumas considerações devem ser feitas em relação às certidões que foram emitidas pela Superintendência do Ibama no Estado do Pará (Supes/PA), nos autos do PA 02018.000795/2020-44. É que elas foram emitidas em caráter corretivo, ou seja, após o átimo previsto na IN 15/2011, e em forma de certidão, não de autorização.

59. As razões para a sua emissão foram elencadas na Informação 21/2020/SUPES-PA-IBAMA (6923433):

1. Em atenção ao Ofício nº 0044.1/2020 - TEX (SEI 6923408) recebido nesta Autarquia, que solicita providências imediatas para resguardar os direitos da Empresa TRADELINK MADEIRAS LTDA, inscrita no CNPJ/CPF nº. 34.644.153/0001-93, referente aos fatos elencados no Ofício 0044/2020 - SEI 6923424.
2. Considerando o atual cenário da Superintendência do Ibama no Pará, decorrente do número reduzido de servidores, aliado à grande demanda processual e fiscalizatória, acarretando na incapacidade do Órgão em processar as solicitações em tempo hábil.
3. Considerando o teor do Ofício 8 – SEI 6759799, que informa que as vistorias nos Portos Alfandegários somente terão início no mês de fevereiro de 2020, tendo em vista a ausência de recurso financeiro.
4. Considerando que os requerimentos para exportação informados no Ofício em epígrafe foram protocolados atendendo a IN IBAMA nº 15/2011, no entanto sem possibilidade de apreciação anterior a sua exportação, em virtude das situações supra evidenciadas, estando os *containers* retidos pelas Autoridades Portuárias dos países importadores.
5. Considerando a urgência e gravidade dos fatos, a fim de evitar que o IBAMA-PA venha a ser responsabilizado por possíveis prejuízos causados ao interessado, estando a documentação apresentada de acordo com o rol de documentos exigidos pela IN IBAMA nº 15/11, este Superintendente passa a emitir a partir desta data, Certidão de conformidade de documentação de exportação conforme as exigências da referida Instrução Normativa.
6. Informo que esta ação emergencial pode ser adotada a quaisquer empresas que estiverem em contexto semelhante, não se restringindo à empresa em questão.

60. No cenário anterior a esse despacho, que dispensa a emissão de autorização de exportação para os produtos e subprodutos florestais não listados na Cites ou no artigo 5º da IN Ibama 15/2011, a emissão das certidões após a exportação da carga ostenta natureza de licença corretiva, como existe no licenciamento ambiental. Embora a IN 15/2011 não preveja a autorização de exportação corretiva, o aplicador do direito deve, quando da omissão legal, decidir o caso de acordo com a analogia.

No caso, a integração por analogia foi com o licenciamento ambiental corretivo, sendo autorizada pela aplicação pelo Administrador do Direito como um todo (Lei 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, I), incluindo a integração prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 4º) e a vedação do *non liquet* prevista no Código de Processo Civil (art. 140), aplicável ao processo administrativo por disposição expressa do próprio diploma processual (art. 15).

61. As certidões foram emitidas após averiguação dos documentos apresentados, não se vislumbrando lesão ao interesse público porque é exatamente a análise que se procede na autorização de exportação da IN 15/2011, embora posteriormente à exportação. Cada certidão foi embasada em manifestações técnicas elaboradas nos respectivos processos de autorização.

A Certidão Supes/PA nº 1 (6923651) foi embasada na Manifestação Técnica 131/2020-NUFIS-PA/DITEC-PA/SUPES-PA (6871024), a Certidão Supes/PA nº 2 (6923704) na Manifestação Técnica 221/2020-NUFIS-PA/DITEC-PA/SUPES-PA (6927445), a Certidão Supes/PA nº 3 (6923781) na Manifestação Técnica 129/2020-NUFIS-PA/DITEC-PA/SUPES-PA (6870422), a Certidão Supes/PA nº 4 (6928673) na Manifestação Técnica 256/2020-NUFIS-PA/DITEC-PA/SUPES-PA (6946536), a Certidão Supes/PA nº 5 (6928784) na Manifestação Técnica 217/2020-NUFIS-PA/DITEC-PA/SUPES-PA e a Certidão Supes/PA nº 6 (6944632) na Manifestação Técnica nº 50/2020-NUBIO-PA/DITEC-PA/SUPES-PA (6917331).

62. Dessa forma, juridicamente válida a expedições de certidões expedidas pela Supes/PA no presente caso, eis que possível a colmatação de lacunas no direito administrativo (Lei 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, I, c/c Lindb, art. 4º e CPC, arts. 15 e 140), embora não mais necessárias com o advento do presente despacho.

63. Não se faz mais necessário a expedição de licenças corretivas, uma vez que a autorização de exportação para os produtos e subprodutos florestais não listados na Cites ou no artigo 5º da IN Ibama 15/2011 foi revogado tacitamente pelas normativas do DOF e do Sinaflor.

CONCLUSÃO

64. Pelo exposto, nega-se o pleito de edição de norma que reconheça a revogação da IN Ibama 15/2011 pela IN Ibama 21/2014, pois a revogação apenas parcial da IN Ibama 15/2011 é resolvida com o presente despacho interpretativo.

65. Firma-se como orientação geral (Lindb, art. 30), a ser seguida pelo Ibama, a insubsistência da autorização de exportação prevista na IN Ibama 15/2011, exceto nos casos Cites e os previstos em seu artigo 5º, por sua revogação trazida pela IN Ibama 21/2013 e seguintes, sendo suficiente para exportar o DOF exportação ou a Guia Florestal expedida pelos Estados-membros.

66. Intime-se os Requerentes e a DBFlo, que deverá providenciar a comunicação das unidades que controlam a exportação para a adoção do presente entendimento.

67. Enviem-se os autos para a Divisão de Assuntos Internacionais (DAI) desta Presidência para os encaminhamentos pertinentes.

68. Oficiem-se as autoridades aduaneiras e a Camex que, desde a oficialização do DOF/GF exportação pela promulgação da IN 21/20123, este se tornou o ato administrativo previsto pelo artigo 37 da Lei 12.651/12 para fins de desembaraço aduaneiro de produtos e subprodutos madeireiros, à exceção daquelas cargas enquadradas no artigo 5º da IN Ibama 15/2011 e as constantes da Cites, que requeiram tratamento especial e devida emissão de LPCO correspondente.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

EDUARDO FORTUNATO BIM

Presidente do Ibama



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO FORTUNATO BIM, Presidente**, em 25/02/2020, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **7036900** e o código CRC **59417752**.

Referência: Processo nº 02001.003227/2020-84

SEI nº 7036900