

Conselho Nacional do Meio Ambiente
Câmara Especial Recursal

Processo: 02047.000413/2006-87 (apenso: Processo nº 02047.000471/2006-19)

Autuado: Léo Andrade Gomes

Auto de infração: 414315 D

Termo de embargo/interdição: 337504 C

Data da autuação: 13/06/2006

I – Relatório

Auto de infração nº 414315 D:

Objeto: Multa por destruir a corte raso 12.557,00 ha de floresta nativa na Amazônia Legal, objeto de especial preservação, sem autorização da autoridade competente, em Santa Maria das Barreiras, PA.

Valor: R\$ 18.835.000,00.

Dispositivo legal: Decreto nº 3.179/1999, art. 37:

“Art. 37. Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação:

Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), por hectare ou fração.”

Termo de embargo/interdição nº 337504 C:

Objeto: Proibição de qualquer atividade na área objeto da autuação, até ulterior deliberação.

Dispositivo legal: Decreto nº 3.179/1999, art. 2º, VII:

“Art. 2º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

[...]

VII – embargo de obra ou atividade.”

2. A prática autuada também constitui crime, como dispõe o art. 50 da lei nº 9.605/1988:

“Art. 50. Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação:

Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.”

3. Despacho da DICO/GEREX II/MBA/PA, de 9 de junho de 2006, informa que os levantamentos de informações que conduziram à lavratura do auto de infração foram realizados durante a operação denominada Sem Fronteira I. Informa ainda que dados colhidos em campo apontam como proprietária da Fazenda Cachoeira Alta a Sra. Elizabete Guimarães de Araújo, que, ao responder à Notificação nº 437726 B, apresentou documentação com a informação de que o Sr. Léo Andrade Gomes era o atual proprietário (desde 2 de agosto de 2005), contra quem, então, foi dirigido o presente auto de infração.



Da alegação da defesa

4. A defesa inicial do autuado, em resumo, requer o reconhecimento da ilegitimidade passiva do autuado e conseqüente extinção do processo, ou, alternativamente, a substituição da multa por prestação de serviços ambientais, ou, ainda, redução do valor da multa para o mínimo possível, alegando que a) não há como negar a ocorrência da infração, mas à época do desmatamento a área não pertencia ao autuado; b) o autuado não foi agente de qualquer ação ou omissão contra o meio ambiente; c) a intenção do autuado de criar reserva particular de 1.500 ha – em substituição ao pagamento da multa –, em área passível de exploração sustentável, reflete sua vontade de preservar o meio ambiente; d) a área desmatada era passível de supressão, pois estava inserida dentro dos limites da área aproveitável.

5. Os recursos subsequentemente interpostos mantêm a mesma linha de argumentação, acrescentado que a) o desmatamento não foi realizado pelo autuado, mas houve apenas limpeza de área já desmatada; b) o autuado adquiriu a propriedade com gravame de 50% (*sic*) de reserva legal, e apenas converteu (*sic*) em pastagem parte da floresta em áreas existentes entre as derrubadas realizadas pelos antigos proprietários; c) o novo percentual de reserva legal de 80% não pode ser aplicado à propriedade, por serem os 50% anteriores direito líquido e certo, tendo o autuado direito de explorar 2.031 ha (*sic*) para pastagens e plantio de pupunha.

Da contradita

6. Não houve contradita no presente processo. Observe-se, no entanto, que o Processo nº 02047.000471/2006-19 (apenso), traz mapas de satélite georreferenciado da área em questão: a) mapa de 28 de julho de 2002, que mostra a área totalmente coberta por vegetação nativa (fls. 3); b) mapa de 18 de setembro de 2005, que mostra o desmatamento de 12.557 ha (fls. 3); c) mapa da Fazenda Cachoeira Alta, incluindo a área desmatada (12.190 ha no interior da fazenda e 367 ha em áreas contíguas) (fls. 13). Traz, ainda, Escritura Pública de Compra e Venda datada de 2 de agosto de 2005, que faz a transmissão da propriedade da Sra. Elizabete Guimarães de Araújo para o autuado. A propriedade em questão tem a área total de 28.068,0870 ha.

Da penalidade imposta

7. O valor da multa aplicado por hectare ou fração – R\$ 1.500,00 – é o cominado legalmente, não havendo margem para utilização de critérios para gradação do valor.

II – Voto

Da admissibilidade do recurso

8. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece para os processos administrativos as seguintes regras com relação à legitimidade dos interessados e sua representação:



“Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

(...)

IV – fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.”

“Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I – pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

(...)”

“Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

(...)

III – por quem não seja legitimado;

(...)”

9. O próprio autuado – parte legítima, portanto – assina o recurso ora em exame, ainda que tenha sido representado por advogados nas defesas anteriores.

10. O recurso ora interposto considera-se tempestivo. A notificação do autuado foi feita em 4 de agosto de 2008 e o recurso – ao Ministro de Estado do Meio Ambiente – foi recebido no IBAMA em 18 de agosto de 2008, portanto dentro do prazo regimental. O recurso preenche, assim, os requisitos para a sua admissibilidade, podendo ser conhecido.

Da prescrição

11. A última decisão recorrível é do Presidente do IBAMA, datada de 9 de julho de 2008. O envio do processo ao CONAMA deu-se em 12 de novembro de 2008.

12. A Lei nº 9.873/1999 dispõe que:

“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-á pelo prazo previsto na lei penal.”

13. O presente processo não é atingido pelo instituto da prescrição. Não houve prescrição intercorrente (somente ocorreria em 12 de novembro de 2011), e a pretensão punitiva, por ser a infração administrativa também crime, prescreve pelo prazo da lei penal, neste caso, em quatro anos (somente ocorreria em 9 de julho de 2012), não tendo, portanto, ainda prescrito.



Do mérito

14. No recurso ora em análise, a defesa pede a) que seja reconhecido o seu direito adquirido de promover a exploração da área em questão, uma vez que a mesma se encontra dentro do limite explorável do imóvel (50%); e, caso lho seja negado, b) a apreciação do pedido de conversão de multa em serviço de prestação de serviços ambientais (criação de RPPN).

15. Em resumo, os fatos trazidos pelo presente processo, relevantes para análise do pedido da defesa, são o que seguem:

a) O autuado adquiriu a propriedade onde foi constatado o desmatamento em 2 de agosto de 2005. A operação de fiscalização que originou o auto de infração usa informações de 18 de setembro de 2005, que apontam desmatamento de 12.557 ha, sendo 12.190 ha no interior da propriedade e 367 ha em áreas contíguas. A área desmatada no interior da propriedade corresponde a 43,4% da área total.

b) A proprietária anterior, Sra. Elizabeth Guimarães de Araújo, foi notificada e demonstrou não ser a proprietária à época da lavratura do auto de infração.

c) As informações que originaram o auto de infração datam de apenas 47 dias após a transferência da propriedade para o recorrente. É quase impossível que 12.557 ha tivessem sido desmatados em tão pouco tempo, e o autuado declara que comprou a propriedade com cerca de 50% da área já desmatada e tomada por pastagem e plantação de pupunha. Declara ainda que apenas procedeu à limpeza da área e desmatou pequenas porções de floresta existentes na área desmatada.

d) O recorrente, no entanto, desistiu ao longo do processo da linha de argumentação de que não era o responsável pelo desmatamento, preferindo defender seu direito de desmatar 50% da propriedade, alegando que tem direito adquirido para tanto, pois assim adquiriu a propriedade, e que a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que aumentou o percentual de reserva legal na Amazônia Legal de 50% para 80% não tem o condão de atingir seu direito adquirido.

e) O recorrente propõe conversão da multa em prestação de serviços ambientais por meio de criação de RPPN com área de 1.500 ha, correspondente a 5,3% da área total da propriedade.

16. O principal argumento da defesa, assim, é que tem direito adquirido para desmatar 50% de sua propriedade. Alega que adquiriu a área gravada com apenas 50% de reserva legal, e que seu direito não é atingido pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que elevou a área reserva legal nas propriedades na Amazônia Legal para 80%. Não foi apresentado termo de averbação da reserva legal. Adquiriu a propriedade em questão em 2 de agosto de 2005, quatro anos após a edição da referida Medida Provisória, portanto. Sabia, então, do limite de 20% passíveis de desmatamento – ainda assim, desde que autorizado por órgão competente – e da necessidade de recomposição das áreas desmatadas até o limite de 80%. Quando adquiriu a propriedade, adquiriu também as obrigações a ela acessórias.

17. A Medida Provisória mencionada atingiu todas as propriedades rurais na Amazônia Legal. Não se pode falar em direito adquirido em questões ambientais. A lei ambiental mais restritiva tem eficácia *erga omnes* imediata, pois visa resguardar bem coletivo maior que se

sobrepõe a direitos individuais não fundamentais. Assim, por exemplo, uma fábrica de automóveis não pode furtar-se a respeitar índices de emissão mais restritivos ao invocar direito adquirido de produzir automóveis mais poluidores. As únicas possibilidades de manutenção dos 50% suscetíveis de supressão vigentes até a edição da Medida Provisória eram a) anistia para quem havia desmatado além dos 20% exigidos pela nova lei, ou b) a aprovação de Zoneamento Ecológico-Econômico estadual pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo CONAMA, com edição de Decreto Presidencial respectivo. Nenhum desses casos se configurou, tendo o proprietário, tanto o antigo como o recorrente, de respeitar o novo limite para a reserva legal.

18. O recorrente ainda requer conversão da multa em prestação de serviços ambientais. Há dois problemas intransponíveis para atendimento desse pleito. O primeiro refere-se ao fato de não haver ainda multa a ser convertida, por encontrar-se em fase de recurso. Somente após a confirmação da multa em decisão administrativa final poderia o recorrente pleitear a conversão através dos trâmites normais no IBAMA. De todo modo, não cabe a esta Câmara Recursal pronunciar-se sobre ato de exclusiva competência daquela autarquia. O segundo refere-se à propositura concreta de criação, para esse fim, de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN. A RPPN, regulamentada pelo Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006 (dois meses antes da lavratura do auto de infração em tela), é uma unidade de conservação criada em área privada, gravada em caráter de perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. A criação de uma RPPN é um ato voluntário do proprietário, que decide constituir sua propriedade, ou parte dela, em uma RPPN, sem que isto ocasione perda do direito de propriedade. Supõe, portanto, vontade de preservar além do legalmente requerido. Há ainda que se observar que os 1.500 ha para criação da reserva simplesmente não existem, uma vez que a propriedade extrapolou em muito a área passível de desmatamento (44,3%, mais do que o dobro do permitido). Isso só seria possível se houvesse ao menos 1.050 ha de mata nativa – 70% dos 1.500 ha propostos, já que 30% podem constituir-se de área a ser recuperada – além dos 80% requeridos como reserva legal e das Áreas de Preservação Permanente, que não são passíveis de supressão, independentemente da vontade do proprietário.


19. Finalmente, debruço-me sobre o valor da multa. O valor da multa aplicado, de R\$ 18.835.000, corresponde a 12.557 ha (deveria, na verdade, ser de R\$ 18.835.500,00 para seguir legalmente disposto). No entanto, somente 12.190 ha encontram-se dentro da propriedade do autuado. Os restantes 367 ha correspondem a duas áreas (de 72 ha e 295 ha) contíguas à propriedade e à área desmatada. A argumentação do órgão autuante para manutenção do auto de infração baseia-se na teoria da responsabilidade objetiva, raciocinando que o proprietário é responsável por respeitar as regras de proteção ao meio ambiente no interior de sua propriedade, independentemente de culpa ou dolo. Seguindo esse mesmo raciocínio, a conclusão lógica é que o proprietário somente é responsável objetivamente por dano ambiental ocorrido no interior de sua propriedade. Assim, deve ser excluído do cálculo da multa imposta os 367 ha que não se encontram no interior da propriedade autuada, uma vez que o órgão autuante não traz elementos suficientes para caracterizar a responsabilidade do recorrente sobre dano ambiental causado fora de sua propriedade. Ou seja, deve-se preservar apenas a multa imposta pelo desmatamento de 12.190 ha, o que resulta num valor total de R\$ 18.285.000,00 (12.190 multiplicado R\$ 1.500,00). Apesar de os mapas de satélite apresentados demonstrarem haver

área desmatada dentro da propriedade que não é objeto deste processo, não há como inferir que não houve lavratura de auto de infração diverso específico para aquela área, e deve assim ser desconsiderada para este cálculo.

Conclusão

20. Em vista do exposto, concluo o que segue:
- a) o recurso deve ser parcialmente acolhido, com manutenção parcial do auto de infração, devendo o valor da multa corresponder apenas ao desmatamento ocorrido no interior da propriedade do recorrente, relativo a área de 12.190 ha;
 - c) o valor da multa, assim, deve ser corrigido para R\$ 18.285.000,00 (dezoito milhões, duzentos e oitenta e cinco mil reais).
21. Recomenda-se ao IBAMA que tome as providências para recomposição da cobertura florestal desmatada na propriedade do recorrente onde for necessário. Recomenda-se ainda ao IBAMA apurar as providências tomadas com relação às áreas adicionais desmatadas apontadas no mapa de satélite às fls. 13 do Processo nº 02047.000471/2006-19 (apenso). Recomenda-se ao IBAMA, ainda, verificar a possibilidade de levantamento do embargo.
22. É o parecer.

Em Brasília, 16 de maio de 2011.


Carlos Hugo Suarez Sampaio
Ministério da Justiça
Relator