
Processo nº : 2018.009745/2005-93
Interessado : Lumapal Madeiras Ltda
Assunto : AUTO DE INFRAÇÃO Nº 242358 SÉRIE D

Trata o presente caderno processual da autuação ambiental lavrada, em 06 de dezembro de 2005, em desfavor de Lumapal Madeiras Ltda por "ter em depósito 522,868m³ em toras de diversas espécies (...) sem licença outorgada pela autoridade competente, conforme levantamento realizado no pátio da empresa. Período de 12/2004 a 23/11/2005". A conduta descrita foi enquadrada no parágrafo único do art. 32 do Decreto nº 3.179/99 e importou na indicação de multa no valor de R\$ 52.286,60 (cinquenta e dois mil, duzentos e oitenta e seis reais e sessenta centavos). A indicação da sanção pecuniária foi acompanhada da apreensão da madeira.

O auto de infração foi julgado subsistente em 13 de abril de 2006 (fls. 60). O autuado recorreu ao Presidente do IBAMA. Na decisão de 21 de fevereiro de 2008 (fls. 108), a autoridade recursal refutou as argumentações do autuado e negou provimento ao recurso interposto. Inconformado, o autuado interpôs novo recurso, o qual, em face do advento do Decreto nº 6.514/2008, da Lei nº 11.491/2009 e do entendimento esposado no Parecer nº 560 – CGAJ/CONJUR/MMA, foi encaminhado para julgamento por esta Câmara Especial Recursal/CONAMA.

É o breve relatório.

Inicialmente passo a analisar os requisitos de admissibilidade do recurso. Dispõe a norma de regência o prazo recursal de 20 (vinte) dias, contados da data da ciência da decisão recorrida. O autuado foi notificado da decisão do Sr. Presidente do IBAMA em 15 de setembro de 2008, conforme se denota do AR de fls. 112. Na mesma data protocola as razões recursais, com o que se demonstra a tempestividade do recurso.

O advogado que representa o autuado acompanhou o processo desde o seu nascedouro e está devidamente habilitado pela procuração de fls. 45. Há de se registrar, contudo, de que não foi encartada a documentação social da empresa, a fim de se comprovar que quem outorga poderes de representação aos advogados efetivamente detém competência, na estrutura da empresa, para tanto. Apesar da ausência de referida documentação, tendo em vista que a Administração não

questionou a regularidade da representação e em face da vedação do *venire contra factum proprio*, entendo se deva ter por regularizada a representação processual.

No que toca à prejudicial de mérito, a pretensão punitiva não restou alcançada pelo instituto da prescrição intercorrente. O processo teve regular andamento, sem que tenha ficado paralisado por mais de três anos. Os autos foram remetidos ao CONAMA em 17 de novembro de 2008 (fls. 152).

Tampouco se verifica, *in casu*, a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita. A conduta autuada encontra correspondente em tipificação penal (art. 51 da Lei nº 9.605/98), para a qual se prevê o prazo prescricional de 4 (quatro) anos, nos termos do *caput* do art. 1º da lei nº 9.873/99. Nesses comenos, e considerando todos os marcos interruptivos da prescrição (mormente no que toca às decisões recorríveis) resta evidente que não ocorreu a prescrição, seja pelo prazo da lei penal, seja pelo prazo quinquenal da Lei nº 9.873/99.

Passo, pois, a enfrentar o mérito da questão delineada no recurso interposto em que o autuado alega, em síntese:

- a) incompetência do agente autuante;
- b) cerceamento de defesa;
- c) ausência de segurança na forma da medição da madeira;
- d) que o autuado tem tradição no exercício da sua atividade, gera rendas e empregos para a região;
- e) ausência de dolo;
- f) precedência de advertência à sanção de multa
- g) excesso na penalidade;
- h) ausência de dano ambiental
- i) ilegalidade do Decreto nº 3.179/99 para tipificar infrações e especificar as sanções administrativas;
- j) que todo o estoque de madeira adquirido pela empresa advém de PMFS autorizados.

O autuado, na verdade, reproduz a argumentação já esposada quando de sua defesa e recursos anteriores.

Da competência do agente autuante

Em relação à alegada nulidade do Auto de Infração em razão de incompetência do agente autuante, tem-se que tal discussão encontra-se totalmente superada, fundamentada no art. 70, § 1º, da Lei n.º 9.605/98, a saber:

“Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º. São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das capitâneas dos portos, do ministério da marinha.”

Segundo essa norma, que trata da definição e da apuração de infrações administrativo-ambientais – norma geral que fundamenta a atuação de todos os agentes de fiscalização de órgãos ambientais, exige-se a de designação dos servidores desta autarquia para atividades de fiscalização.

Referido dispositivo está em consonância com a Lei nº 10.410/2002, que especifica as funções a serem exercidas por analistas e técnicos ambientais do quadro funcional desta Autarquia:

Art. 4º. São atribuições dos ocupantes do cargo de Analista Ambiental o planejamento ambiental, organizacional e estratégico afetos à execução das políticas nacionais de meio ambiente formuladas no âmbito da União, em especial as que se relacionem com as seguintes atividades:

I – regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental.

Art. 6º. São atribuições dos titulares do cargo de técnico ambiental:

Parágrafo único. O exercício das atividades de fiscalização pelos titulares dos cargos de Técnico Ambiental deverá ser precedido de ato de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados e dar-se-á na forma de regulamento a ser baixado pelo IBAMA.

Pela grandeza e importância do correto exercício do poder de polícia, que se reflete tanto na prevenção de atividades lesivas ao meio ambiente, como na sua repressão, quando do cometimento de infrações às normas e princípios, de direito ambiental mister se faz o controle do administrador público na designação dos servidores com conhecimento e perfis necessários ao adequado desempenho da atividade de fiscalização.

É de consignar que as atividades administrativas de fiscalização, a cargo desta autarquia, estão sendo realizadas pelos seus servidores, designados nominalmente por portarias do presidente do IBAMA, cujos requisitos para designação, entre outros, encontra-se o de que o servidor tenha frequentado Curso

Básico de Controle e Fiscalização, realizado por esta autarquia, com carga horária de 80 horas, além de outros cursos inerentes à atividade de fiscalização.

Nesses comenos, não procede a alegação do recorrente de ter sido o auto de infração lavrado por agente incompetente, tendo em vista que a atividade do mesmo está em consonância com as disposições normativas referente à espécie. Para reforçar a argumentação aqui expendida, cabe registrar que, em 17 de junho do corrente ano, foi provido no Superior Tribunal de Justiça recurso especial interposto pelo IBAMA em que se reconhece a competência dos agentes ambientais (técnicos e analistas) para proceder à autuação, na esfera administrativa, das infrações contra o meio ambiente (RESP 1.057.292/PR, publicado no DJe em 18 de agosto de 2008). Em consonância com o referido posicionamento, verifica-se que o agente autuante, técnico ambiental, fora devidamente designado para exercer ações de fiscalização, por intermédio da Portaria n. 1273/⁹⁸~~2008~~ – P, de 13 de outubro de 1998.

Da empresa

Insta registrar que o fato de a empresa ter tradição no ramo madeireiro e gerar emprego e renda para a região onde se encontra não serve de atestado para que se possa descumprir a legislação ambiental. A situação não figura como excludente de ilicitude. Também incide sobre a situação a sujeição da propriedade e da empresa à função social, no que se inclui o cumprimento das normas de proteção ambiental.

Da autuação

O autuado aduz que toda a madeira que adquire advém de planos de manejo florestal sustentável. No entanto, em nenhum momento faz prova de suas alegações nesse sentido, sem juntar notas fiscais, PMFS aprovados, ATPFs e documento que ateste a efetiva origem lícita da madeira encontrada em desacordo com o sistema.

O levantamento de madeira no pátio e seu cotejo com as informações constantes do sistema tem fundamento na documentação de fls. 8/20.

Do levantamento no pátio

Conforme se denota da documentação acostada aos autos e firmada pelo autuado, o levantamento no pátio foi acompanhado por funcionários da empresa que, inclusive, confirmaram as essências da madeira em depósito.

. Diferentemente do que alega o autuado, a medição de madeira em toras e madeira serrada é realizada de acordo com procedimento estabelecido pelo IBAMA.

A metodologia utilizada para medição do volume de madeira segue a utilização de medidas do Sistema Internacional, adotado pelo INMETRO. No caso da cubagem de toras é utilizado o método geométrico, o qual é fundamentado na ciência chamada Dendrometria, ramo da Engenharia Florestal. No cálculo há previsão de contemplar as falhas e espaços nas madeiras com a aplicação de um índice de conversão adequado para tanto. Não há, de fato, regulamentação normativa acerca do método para medição de madeira, já que é assunto não abrangido pelo princípio da legalidade, por tratar-se de mero procedimento. O princípio da legalidade, ao qual a atuação da Administração Pública deve obediência, determina que toda e qualquer atividade administrativa seja autorizada por lei. Cinge-se, pois, a cuidar das atividades, não da necessidade de diploma normativo que estabelece a metodologia utilizada para exercer as atividades autorizadas por lei. É nesse contexto, pois, que a matéria prescinde de tratamento normativo, por cuidar de mera metodologia do trabalho realizado pelo IBAMA, razão pela qual descabe afirmar a nulidade do auto de infração por não ter tratamento legal das técnicas de levantamento do volume de madeira.

Por outro lado, a forma como efetuado o levantamento não foi de forma algum arbitrário e infundado, como aduz o recorrente. Os agentes ambientais do IBAMA são instruídos com o procedimento a ser rigorosamente seguido na medição do volume de madeira, tendo contato prático com a atividade durante o curso de fiscalização. Ademais, os fiscais que participaram da vistoria são sabidamente competentes e carregam abundante experiência na matéria, seguindo rigorosamente os procedimentos determinados no manual de fiscalização do IBAMA e os Sistemas Internacionais.

O volume real restou devidamente discriminado no caderno processual, através da juntada dos documentos referentes ao levantamento e com o seu cotejo com os dados cadastrados no SISMADE.

Da responsabilidade administrativa, enquadramento legal e legalidade da sanção de multa

Por derradeiro, oportuno registrar que a ação do autuado foi enquadrada no art. 32, parágrafo único, do Decreto nº 3.179/99 que, à época da autuação, cominava, em seu preceito secundário, multa no valor de R\$ 100,00 a R\$ 500,00 por unidade de medida. O valor da multa observou a disposição desse preceito, tendo sido aplicado no seu piso. O critério de proporcionalidade já fora utilizado quando da elaboração do Decreto e complementado pela consideração do porte da empresa e gravidade do



dano. O agente atuante e as decisões administrativas precedentes consideraram devida a aplicação da multa no mínimo normativo.

Também não merece prosperar a alegação de que a pena de multa apenas pode ser aplicada após a prévia advertência. O § 3º do art. 2º do Decreto nº 3.179/99 em nenhum momento condiciona a aplicação da pena de multa à prévia advertência, na medida em que se limita a estabelecer que, sempre que o infrator já houver sido advertido anteriormente e, apesar disso, reiterar a prática ilícita, deve ser aplicada a multa simples.

Observe-se que a norma não estabelece que apenas nessa hipótese é cabível a multa. Condiciona, tão somente, que tal consequência ocorrerá sempre que se verificar a reincidência, mas não apenas nesse caso. Tal técnica é típica do direito administrativo, em que, diferentemente do que ocorre no direito penal, não há uma vinculação do legislador a tipos fechados. Em direito penal, não há pena sem prévia cominação legal e, portanto, todas as condutas ilícitas devem estar taxativamente previstas e, junto delas, as respectivas sanções. Já em relação às infrações administrativas, não se aplica o princípio da legalidade em acepção tão estrita. Basta que a lei preveja determinada sanção, não havendo necessidade de que estejam previamente arroladas todas as condutas que podem dar ensejo à sua aplicação.

A Constituição Cidadã assegurou, no art. 225, o direito transgeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuidando da responsabilização do poluidor nos termos que ora se transcrevem, *in verbis*:

“§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano”.

A Lei nº 9.605/98 trata das infrações ambientais e suas correlatas penas e estabelece parâmetros para as sanções administrativas nos artigos 70 e seguintes. A conduta praticada pelo agente subsume-se sem dificuldade ao art. 32 do Decreto nº 3.179/99 que disciplina as infrações ambientais administrativas e as sanções correspondentes. Ressalte-se que a submissão do infrator às sanções administrativa e penal é independente, cabendo ao IBAMA apurar e sancionar as infrações administrativas e ao juízo penal, os crimes ambientais. Nesse contexto, afirma-se a competência do IBAMA para lavrar o auto de infração e buscar efetividade da sanção cominada.

As esferas são independentes e nesta oportunidade tenciona-se apurar e aplicar a sanção referente tão somente à esfera administrativa. Do crime ambiental cometido e da aplicação das penas previstas na Lei nº 9.605/98 cuidam o Ministério Público e o Poder Judiciário. A responsabilidade civil, por sua vez, depende da ocorrência de dano, já que busca a sua reparação. No caso em comento, o depósito

de madeira sem autorização é infração que implica em dano indireto. As decisões judiciais a que se reporta o autuado na peça recursal foram proferidas em âmbito de ação civil pública, ação típica de reparação do dano ambiental. Não há, pois, como se aplicar a lógica desta à situação analisada no presente processo que persegue a responsabilização administrativa e não civil.

A eventual ausência de eficiência na prestação dos serviços a cargo dos órgãos ambientais não permite que as atividades que devam ser por eles autorizadas possam ser praticadas de pronto. O recorrente não só não demonstra o nexo entre eventual demora do IBAMA na concessão das autorizações pertinentes ao caso, como, ainda que o fizesse, referida argumentação não lhe serviria para afastar a ilicitude da conduta.

No mesmo sentido, não socorre o autuado a afirmação de que não teria agido imbuído de dolo. A legislação infraconstitucional, atenta à relevância do direito ao meio ambiente, optou por adotar a responsabilidade objetiva no que toca às infrações ambientais, consoante a lição do doutrinador Edis Milaré:

Concordamos com esses autores quando afirmam que a responsabilidade administrativa em matéria ambiental, em princípio, não se funda na culpa, na medida em que, a teor do art. 70 da Lei 9.605/98, a infração administrativa caracteriza-se como qualquer violação do ordenamento jurídico tutelar do ambiente, independentemente da presença do elemento subjetivo¹.

Nesse diapasão, para que reste configurada a responsabilidade administrativa ambiental, prescindível a verificação de culpa do autuado.

No entanto, imprescindível que restem configurado dois elementos para atribuir-se a alguém a responsabilidade por uma infração ambiental, quais sejam, a conduta e a ilicitude. É o que se deduz da leitura do art. 70 da Lei 9.605/98:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda *ação ou omissão* que viole as *regras jurídicas* de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. (grifo nosso)

O nexo causal nem sempre estará presente, já que diversos ilícitos ambientais administrativos independem da efetiva ocorrência do dano, bastando a inobservância de regras jurídicas. O fato de a legislação ter tratado a responsabilidade por infração ambiental na esfera administrativa na modalidade objetiva, não afasta a necessidade de se configurarem os requisitos mencionados. E os requisitos, no caso em comento, mostram-se preenchidos, uma vez que o autuado foi constatado com depósito de madeira sem lastro no sistema, ou seja, sem autorização da autoridade competente.

¹ In **Direito do Ambiente**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 762pp. PROCESSO Nº 02018.009745/2005-93

Da legalidade do Decreto nº 3.179/99

Contrariamente do afirmado na defesa, a punição apenas encontra-se disciplinada mais detalhadamente do decreto, mas encontra-se prevista e tem sua fonte de validade em lei, mais precisamente no art. 70 da lei 9.605/98.

Realmente, a atividade administrativa encontra-se vinculada, entre outros, ao princípio da legalidade, por força do disposto no art. 37, *caput* da Constituição Federal. O mencionado princípio consiste em importante garantia do cidadão frente ao Estado, na medida em que procura evitar o cometimento de arbítrios por parte deste.

Uma de suas conseqüências consiste justamente na garantia outorgada aos particulares de que a Administração Pública sempre agirá de acordo com o que esteja previamente previsto em lei, que é o diploma legislativo aprovado pelos representantes do povo. Tal garantia mostra-se mais importante ainda em relação aos atos de natureza punitiva, nos quais pode mais facilmente ocorrer o abuso que se pretende evitar.

Contudo, não se pode, com base nisso, desprezar completamente o papel desempenhado pelas normas infra-legais, como, por exemplo, os decretos. Eles têm a relevante função de disciplinar, com maiores detalhes, mandamentos contidos em leis, de forma a possibilitar a sua aplicação prática.

No caso em análise, conforma já mencionado acima, a sanção administrativa encontra seu fundamento legal no art. 70 da lei 9.605/98, de modo que se mostra forçoso concluir que não houve inovação no ordenamento jurídico através decreto e, portanto, não há que se falar em violação ao princípio da legalidade.

Confira-se, por oportuno, o julgado abaixo, que reconhece o fundamento legal do Decreto nº 3.179/99:

AUTO DE INFRAÇÃO. IRREGULARIDADE. MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. ILEGALIDADE AFASTADA.

- Não constitui nulidade mas mera irregularidade a troca de dispositivos legais nos campos de preenchimento do Auto de Infração, pois tal fato não ocasiona qualquer prejuízo de defesa à

autora, sobretudo quando os fatos na forma em que colocados no auto permitiram o pleno exercício de defesa, tendo o autor plena ciência dos fatos que lhe foram imputados.

- Tanto o AI como as decisões administrativas que o mantiveram

encontram-se devidamente motivados, trazendo em si os pressupostos necessários à sua validade, quais sejam, os dispositivos legais em que se fundamenta a conduta, assim como a descrição clara do fato. Descabida a alegação de ilegalidade do auto de infração, porquanto foi a Lei nº 9.605/98 que estabeleceu as infrações e as sanções

aplicáveis, e não o Decreto nº 3179/99, tanto que vem fundamentado precipuamente na lei.
(TRF 4ª Região, Apelação Cível 2001.720.100.21345-SC, 4ª Turma, Relator Edgard A Lippmann Junior, DJU data 02/06/2004, p. 624)

Da presunção de legitimidade dos atos da administração

O auto de infração, por decorrer da atuação administrativa reveste-se da presunção de legitimidade, a qual somente resta ilidida quando apresentada prova cabal de sua desconformidade com a realidade. É a lição da administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro:

A presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei.

A presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. (*in* Direito Administrativo. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.)

É também o entendimento da jurisprudência quanto à presunção de legitimidade dos autos de infração:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DESMATAMENTO. LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. FISCALIZAÇÃO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. AUTOS DE INFRAÇÃO E DE EMBARGO. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.

1. Nos termos do art. 225 da CF/88, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem comum de uso do povo, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

2. Os autos de infração e de embargo lavrados pela fiscalização do IBAMA revestem-se de presunção de legitimidade, em especial quando discriminarem minuciosamente os fatos imputados ao infrator, mencionando inclusive os dispositivos legais supostamente violados, sendo dispensável, em um primeiro momento, a existência de laudo técnico acerca das irregularidades apontadas e sem força para desconstituí-lo previamente à ocorrência de equívoco na localização geográfica do imóvel.

3. Irrelevante a existência de ato administrativo, proferido por autoridade estadual ou municipal, autorizando a construção quando o próprio ato de autorização veda a supressão de vegetação.

4. Tratando-se de discussão acerca da preservação do meio ambiente, não há como se negar prevalência ao interesse público, devendo ser aplicado o princípio da precaução ao caso, que ora é examinado com precários elementos de fato.

5. Agravo regimental improvido.

(TRF 4ª R. AGA 200304010031973/SC 3ª T. Rel. JUIZA MARGA INGE BARTH TESSLER j. 11/03/2003 DJU 26/03/2003 P. 682)

A presunção de veracidade inverte o ônus da prova, cabendo ao demandado comprovar que o ato administrativo desvia-se da realidade. O recorrente não logra êxito em demonstrar a ilegitimidade do ato descrito no auto de infração. Não PROCESSO Nº 02018.009745/2005-93

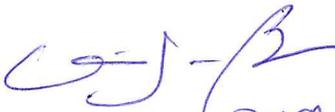
ilidida a presunção de legitimidade de que se reveste o auto infracional, é o mesmo subsistente.

Nesses comenos, verifica-se que a materialidade do ato resta devidamente comprovada, bem como foi realizada a correta capitulação do fato e observados os critérios pertinentes para apuração do valor da multa. Desta feita, o auto de infração reveste-se das formalidades a ele inerente, com a descrição objetiva e clara da infração e da subsunção legal, e com a aplicação da multa em consonância com os consectários legais.

Com isso, e ratificados os argumentos dos pareceres jurídicos precedentes, opino pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu indeferimento, com a consequente manutenção das sanções confirmadas no julgamento de 1ª e 2ª instâncias. Confirma-se, ainda, a apreensão como sanção adequada ao caso, cuja destinação fica a critério da área técnica do IBAMA, observando-se as normas pertinentes ao caso.

É como voto.

Brasília, 16 de maio de 2011.



ALICE SERPA BRAGA
membro do IBAMA junto
à CER/CONAMA.