

Processo nº : 02024.001845/2006-73
Interessado : Magno Ferreira da Silva
Assunto : AUTO DE INFRAÇÃO Nº 199415 SÉRIE D

Trata o presente caderno processual da autuação ambiental lavrada, em 10 de novembro de 2006, em desfavor de Magno Ferreira da Silva por “destruir (desmatar) 820ha de floresta amazônica nativa, objeto de especial preservação”. A conduta descrita foi enquadrada no art. 37 do Decreto nº 3.179/99 e importou na indicação de multa no valor de R\$ 1.230.000,00 (um milhão, duzentos e trinta mil reais).

O auto de infração foi julgado subsistente em 22 de fevereiro de 2007. O autuado recorreu ao Presidente do IBAMA que, em 26 de março de 2008, refutou as argumentações do autuado e negou provimento ao apelo. 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 20 de agosto de 2008, conforme se denota do AR de fls. 167. Em 09 de setembro do mesmo ano, protocola as razões recursais, com o que se demonstra a tempestividade da peça.

O advogado que representa o autuado acompanhou o processo desde o seu nascedouro e está devidamente habilitado pela procuração de fls. 107, com substabelecimento às fls. 66.

Considero, pois, ^{que o} recurso tempestivo. **merece ser conhecido**

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 03 de março de 2010.

Tampouco se verifica, *in casu*, a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita. A conduta autuada encontra correspondente em tipificação penal (art. 50 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) Ilegitimidade passiva
- b) incompetência do agente autuante;
- c) incompetência o Ibama para aplicar sanções penais;
- d) ilegalidade do decreto.

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

Da legitimidade passiva

Compulsados os autos, denota-se que foi colacionada robusta documentação que embasa a autuação ambiental. Laudo de fls. 03/14 relata a vistoria, datada de novembro de 2006, e as conclusões da operação de fiscalização sobre o Projeto de Desenvolvimento Sustentável Jequitibá, com imagens fotográficas e de satélite que focalizam o desmatamento (fls. 15/21).

Consta, ainda, a informação de que foi deferido pedido liminar, em ação civil pública movida pelo Ministério Público, que determina ao Ibama que se abstenha de emitir qualquer licença ou autorização para desmatamento, exploração ou queimada. Em abril de 2005, o Ibama recebeu denúncia (fls. 30) de que estaria havendo exploração na área em tela, o que o motivou a proceder a uma vistoria *in loco* e a levantar, via imagem de satélite, a evolução do desmatamento e eventual utilização de fogo na região. A região vinha sendo monitorada pelo Ibama desde o ajuizamento da referida ação civil pública e da apresentação da denúncia, o que se depreende do relatório, datado de dezembro de 2005, acostado às fls. 34. Da documentação de investigação preliminar (fls. 31v) já se apontava o Sr. Neto como ocupante irregular das terras e responsável pelas infrações ambientais perpetradas na área. A referência ao autor – conhecido por Sr. Neto – sempre vinha acompanhada da informação de que ele era também dono (ou ex-dono) do supermercado Integral no

município de Candeias do Jamari. Em setembro de 2005 (fls. 33) foi emitida notificação, em desfavor do Sr. Neto, para comparecer ao Ibama e esclarecer a ocupação na linha 35 da Gleba Jacundá e o desmate e queima na área.

Em abril de 2006 foi empreendida nova vistoria, em que se confirma a imputação da responsabilidade sobre a área ao Sr. Neto, conforme colhido em conversas e entrevistas com os trabalhadores da área, moradores da região e vizinhos da área vistoriada (fls. 37).

Em agosto de 2006 foi realizada nova fiscalização e novamente o Sr. Neto foi apontado como mandante das atividades de desmatamento, fogo e plantação de pastagem na área. Restou consignado que “a área ocupada pelo Sr. Neto já foi objeto de vistoria, por diversas vezes, pela fiscalização do Ibama. Entretanto, em todas às vezes (*sic*), a equipe não conseguiu os seus dados para lavratura do auto de infração”. No laudo de fls. 45/48, subscrito em novembro de 2006, pela primeira vez o Sr. Neto é identificado como Magno Ferreira da Silva e se individualiza a sua conduta de destruir mata nativa em 820hectares e de 16hectares em APP (fls. 48).

Por fim, sobreveio o laudo de constatação colacionado às fls. 03, datado de 08 de novembro de 2011, em que se detalham, com percuciência, todos os danos ambientais perpetrados, com a individuação dos ilícitos ambientais e a indicação, fundamentada, dos autores. A identidade do responsável pela infração descrita no auto inaugural restou sobejamente demonstrada pelas inúmeras declarações, em diferentes momentos, de vizinhos, trabalhadores e moradores da região.

O autuado alega a sua ilegitimidade passiva para figurar no auto de infração, sob o argumento de que não é proprietário de imóveis na área onde a infração foi perpetrada. No entanto, conforme robustamente demonstrado nos autos, resta cristalina a correção da imputação das infrações ambientais ao Sr. Magno Ferreira, mais conhecido, na região, por Neto, dono do supermercado Integral no município de Candeias do Jamari. Desde a defesa, o autuado requer que a autuação recaia nas pessoas de Antônio Silvano da Silva e Elias Batista de Souza, agricultores da região. A contradita de fls. 56 novamente repisa a responsabilidade do Sr. Magno sobre a região e afasta a participação ativa de Antônio Silvano da Silva e de Elias Batista de Souza nas infrações cometidas no imóvel. O Sr. Neto é ocupante da região e colocou 500 cabeças de gado no local.

Por ocasião do recurso dirigido ao Sr. Presidente do Ibama, o autuado apresentou cópia de ação judicial, distribuída em fevereiro de 2006, ou seja, quando as ações do Ibama já haviam apontado o Sr. Neto como responsável pelas ocupação irregular da área e pelas infrações ambientais ali cometidas. As ações referem-se a justificação judicial de posse e benfeitorias, ajuizadas por Elias Batista de Souza e Antonio Silvano da Silva. Representam os requerentes os mesmo advogados que conduzem o presente processo administrativo e que atuam sob mandato deferido pelo Sr. Magno Ferreira. Há de se esclarecer que as ações de justificação são de jurisdição voluntária em que não é observado, estritamente, o princípio da ampla defesa e do contraditório e tampouco resultam de uma contenda em que deva ser reconhecido algum direito. Desse modo, as ações cujas cópias se encontram encartadas não servem para afastar a imputação da autoria da infração descrita no auto de fls. 01.

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 designação dos servidores desta autarquia para atividades de fiscalização.

Referido dispositivo está em consonância com a Lei n° 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, consta da Portaria n. 1534/2010, a qual confirma a designação procedida por portaria 1273/98-P.

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

Oportuno registrar que a ação do autuado foi enquadrada no art. 37 do Decreto nº 3.179/99 que, à época da autuação, cominava, em seu preceito

secundário, multa no valor de R\$ 1.500,00 por hectare ou fração. O valor da multa observou a disposição desse preceito, resultando da mera operação matemática de multiplicação da extensão da área desmatada pelo valor unitário da multa. O critério de proporcionalidade já fora utilizado quando da elaboração do Decreto e complementado pela consideração do porte da empresa e gravidade do dano.

A Amazônia Legal figura como objeto de especial preservação por ter sido elevada à categoria de patrimônio nacional pela Constituição Federal e disso decorrer um regime especial de sua utilização, conforme se denota do estabelecimento de um percentual maior de reserva legal e de Decretos que restringem a exploração de áreas nela inseridas.

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. 37 do Decreto nº 3.179/99, diploma 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 apurar a infração administrativa, conforme se infere do art. 70 da Lei n. 9.605/98.

As esferas penal e administrativa são independentes e nesta oportunidade tenciona-se apurar e aplicar a sanção referente tão somente à instância 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, uma vez que se refere à reparação e ao restabelecimento ao *satus quo ante*.

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 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 e respeitado, ainda, o devido processo legal.

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 da sanção pecuniária confirmada no julgamento de 1ª e 2ª instâncias. Confirma-se, ainda, como sanção o embargo aplicado à área objeto da infração, o qual poderá ser levantado, a critério técnico do Ibama, uma vez regularizada a situação.

É como voto.

Brasília, 25 de julho de 2011.



Alice Serpa Braga

Conselheira representante do Ibama junto à Câmara Especial Recursal

