

VOTO RELATOR: REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

PROCESSO: 02001.006573/2005-85

INTERESSADO: SIDERURGICA MARABÁ S/A

I – RELATÓRIO

Adoto como Relatório a descrição da Nota Informativa nº 148/2011/DCONAMA/SECEX/MMA, do Departamento de Apoio ao CONAMA – DCONAMA, às fls.176/177 e verso.

Passo ao voto.

II - ADMISSIBILIDADE RECURSAL E AUSÊNCIA DE PREJUDICIAIS DE MÉRITO

Quanto à admissibilidade recursal, tenho como tempestivo o recurso sob análise, em razão da sua interposição em 08/09/2008, às fls. 151-168, após recebimento da notificação em 27/08/2008 (Aviso de Recebimento fls.145), isto é, dentro do prazo de 20 dias.

Quanto à regularidade da representação recursal, a Advogada que subscreve o recurso juntou procuração aos autos, fls. 52, conferida pelo Diretor Presidente da Empresa, Sr. Francisco Ian de Vasconcelos Corrêa. Em que pese não tenha sido juntado aos autos documento da empresa, o próprio IBAMA indicou referida pessoa como proprietário da empresa, tendo recebido todas as manifestações subscritas pelos procuradores nos autos. Tenho por satisfeito tal requisito.

Na oportunidade, ainda pelo conhecimento do recurso, junto cópia do voto-vista proferido pela representação do Ministério do Meio Ambiente no processo 02027.001389/2005-51, a respeito da inexistência de prejudicialidade entre o ajuizamento de ação pelo autuado em face da autuação e o julgamento do recurso por esta CER-CONAMA.

Por fim, observo não incidir a prescrição no presente caso, seja da pretensão punitiva da administração, seja a intercorrente.

A autuação se deu em **14/10/2005**, a decisão de manutenção do AI foi proferida pelo Gerente Executivo do IBAMA em Marabá/PA em **12/01/2007** (fls. 32), o Presidente do IBAMA negou provimento ao recurso administrativo em **25/10/2007** (fls.84) e a Ministra de Estado do Meio Ambiente entendeu pelo improvimento do recurso em **12/05/2008** (fls. 138).

A autuação se deu pela conduta prevista no artigo 32 do Decreto 3.179/99¹, fato ilícito também previsto como crime pelo artigo 46 da Lei 9.605/98, cujo prazo de prescrição, por força do artigo 1º, §2º da Lei 9.873/99 e do artigo 109 do Código Penal, é de quatro anos, que não transcorreu no caso.

Tampouco ocorrente a prescrição intercorrente, já que o processo não restou paralisado por mais de três anos em nenhuma de suas fases. Destaco, após a decisão da Sra. Ministra de Estado do Meio Ambiente, os despachos de fls. 139, de 15/05/2005, em que o processo é encaminhado ao IBAMA/PA para providências de praxe (notificação do autuado e prosseguimento da cobrança da multa) e fls. 174, de 13/12/2010, em que o Procurador-Chefe Nacional do IBAMA encaminha os autos a este CONAMA, para julgamento.

Superados tais óbices, passo à análise do mérito recursal.

III – MÉRITO

O recurso interposto, agora sob apreciação, veicula as seguintes alegações:

- cerceamento de defesa pela não apreciação das teses recursais da recorrente;
- ofensa ao devido processo legal pela ausência de advertência antes da aplicação da multa;
- nulidade da autuação por ofensa ao princípio da legalidade;
- malferimento dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade; e
- incompetência do agente autuante, ocupante do cargo de Analista Ambiental.

Passo a sua análise.

A autuação se deu pela conduta de *“receber 1.531,874 mdc de carvão vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente e consumido na produção de guza nos anos de 2001 a 2004, [...]”*. O AI veio acompanhado de Nota Técnica da Coordenação Geral de Gestão dos Recursos Florestais, da qual destaco os seguintes trechos:

¹ Art. 32. Receber ou adquirir, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento:

Multa simples de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais), por unidade, estéreo, quilo, mdc ou metro cúbico.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas, quem vende, expõe à venda, tem em depósito, transporta ou guarda madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente.

A Diretoria de Florestas do IBAMA solicitou uma série de informações das indústrias siderúrgicas do Pará e Maranhão (Ofício Circular DIREF nº 001/2005) de modo a identificar a produção de ferro-gusa e as fontes de suprimento de carvão vegetal das mesmas.

Foram solicitadas informações dos últimos 5 (cinco) anos. Os dados permitiram identificar se houve o consumo de carvão sem origem legal do carvão vegetal. Com base na produção de gusa e no fator de conversão informado por cada uma das indústrias pôde-se calcular a demanda de carvão vegetal necessária à produção de gusa da empresa. A diferença existente entre a demanda e o consumo de carvão vegetal declarado pelas indústrias tem-se o passivo de carvão vegetal, ou seja, o volume de carvão vegetal cuja origem não foi declarada pela empresa. Trata-se, portanto, de carvão vegetal consumido ilegalmente pela siderúrgica.

[...]

De acordo com o diagnóstico da Siderúrgica Simara, esta deixou de declarar o consumo de 1.710.185,05 metros de carvão.

Diante da verificação da prática de atos em desacordo com as regras de utilização de produtos florestais, e em face da ocorrência de conduta prevista abstratamente como infração ambiental administrativa, à autoridade ambiental não resta outra alternativa senão lavrar o auto de infração; esse o comando do art. 70, §3º da Lei 9.605/98. Procedimento de investigação e instrução prévias, em que pese recomendável, não é exigência da legislação pertinente. Não se pode exigir comportamento diverso daquele adotado pelo agente autuante, ainda mais que motivado com manifestação técnica prévia.

Vejo dos autos que todas as manifestações (defesas e recursos) do autuado foram devidamente analisados e respondidos, e a multa somente lhe será efetivamente cobrada, por meio de atos executórios após o encerramento da esfera administrativa, não havendo que se falar em prejuízo ao devido processo legal. A autuação foi lastreada em análise técnica e jurídica da situação da recorrente, e sua correção ou não em nada dizem respeito à existência de vício formal no processo.

Penso que, com o conhecimento e análise jurídica fundamentada que agora se realiza, os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório encontram-se atendidos, no que me ateno então aos demais argumentos do recurso.

Não merece prosperar a alegação de que a pena de multa apenas pode ser aplicada após a prévia advertência. O dispositivo legal mencionado (art. 72, §3º da Lei 9.605/98) em nenhum momento condiciona a aplicação da pena de multa à prévia advertência, na medida em que se limita a dizer 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. Limita-se a estabelecer que, tal consequência ocorrerá sempre que se verificar a reincidência, mas não apenas nesse caso.

A escolha e a simultaneidade na indicação de penalidades administrativas ambientais não se submetem a qualquer gradação, especialmente por se tratar de ato discricionário da autoridade administrativa ambiental.

Deve-se entender como a finalidade da penalidade de advertência a prevenção ou, no máximo, o efeito pedagógico, jamais o comprometimento da aplicação de outras sanções administrativas.

A redação do §2º do art.72 é clara ao estabelecer que a advertência será aplicada “sem prejuízo das demais sanções a ela cominadas”. Se a intenção do legislador tivesse sido no sentido de condicionar a aplicação de multa à advertência teria dito expressamente. Pelo contrário, foi dito com clareza que a advertência é sanção autônoma e não constitui requisito à aplicação das demais sanções.

Entendo importante também fazer menção à fundamentação das decisões proferidas nos autos, amparada por manifestações jurídicas da PFE-IBAMA e mesmo desta CONJUR/MMA, nas quais não vejo qualquer vício formal, uma vez que pode a autoridade julgadora e valer de argumentos anteriormente levantados, algo admitido em doutrina e na jurisprudência, que consiste em declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres) relembro também o teor do art. 50, §1º da Lei 9.784/99, que permite que a fundamentação dos atos decisórios possa se valer da referência a manifestações anteriores, que passam a ser parte integrante do ato.

Passo à análise da infração apontada e da sanção aplicada. O faço por dever de ofício, atento ao princípio da autotutela da administração (Enunciados nº 343 e 476 da Súmula do Supremo Tribunal Federal), *uma vez que o recurso interposto não aborda a questão fática de mérito.*

Início reiterando, como venho fazendo, que estamos diante de infração de cunho documental – uma vez que a conduta ilícita é não possuir, aquele que é obrigado, os documentos para comercialização de produto florestal – ao autuado cabe trazer um mínimo que seja de documentos que corroborem suas alegações. A mera defesa genérica, apontando defeitos sem individualizá-los, dificulta sobremaneira a análise de seus argumentos; o que, somado à

presunção de legitimidade dos atos administrativos, reforça o entendimento pela manutenção da autuação.

A conduta autuada foi a de receber carvão vegetal sem exigir a apresentação, por parte do vendedor, de licença outorgada pela autoridade competente. O dever de comportamento que lhe era exigido, então, era exigir tal licença, à época, o documento conhecido como ATPF – Autorização para Transporte de Produto Florestal.

Não apresentou a empresa autuada documento que comprovasse a origem lícita do carvão apreendido. Em fevereiro de 2005, antes da lavratura do auto de infração, foi notificada pelo IBAMA a apresentar documentos que comprovassem a regularidade de sua atividade.

Apresentou alegações que, analisadas pelo IBAMA, permitiram a conclusão de que não houve comprovação da regularidade da atividade dentro dos anos de 2000 e 2004 (documento fls. 13 dos autos anexos). A nota técnica acima transcrita, juntamente com análise jurídica da PFE-IBAMA (Parecer nº 0536/2005-COEPSA/PROGE/IBAMA, fls. 37-39 do apenso) demonstram o entendimento da autarquia, e que subsidiou a lavratura do AI.

Observo que as manifestações do recorrente abordaram as mesmas questões levantadas no recurso ora sob análise. E mesmo que houvesse apresentado alegações, por exemplo, sobre a origem lícita do material, apenas teriam efeito e justificariam decisão favorável se acompanhadas de documentação hábil a infirmar ou mesmo enfraquecer o quadro técnico que fundamentou a autuação.

A esta instância não foi apresentada qualquer questão técnica, tendo sido veiculados no recurso unicamente as questões jurídico-procedimentais acima referidas.

A conduta aqui prescinde do efetivo dano ambiental. Estabelecido regime de acesso e transporte de produtos de origem florestal, justamente em prol da proteção ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais, a violação a tal regime, documental, insisto, já contém presunção suficiente de prejuízo – o uso ou comercialização de produtos sem origem legal, ou seja, sem que a exploração florestal tenha sido autorizada. A mácula aqui iniciou-se na exploração ou retirada, onde se configurou o efetivo dano ambiental, e a cadeia posterior no comércio apenas perpetua, ou mesmo dá origem, a tal prejuízo.

O valor da multa, R\$ 153.184.700,00 (cento e cinquenta e três milhões, cento e oitenta e quatro mil e setecentos reais), fixado no auto de infração, excede ao limite máximo previsto no artigo 75 da Lei 9.605/98:

Art. 75. O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado no regulamento desta Lei e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Regra essa que, não poderia ser diferente, fora repetida no Decreto 3.179/99:

Art. 5º O valor da multa de que trata este Decreto será corrigido, periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais), e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

O valor da autuação foi mantido com base em manifestação jurídica da PFE-IBAMA de fls. 20-28:

Importa observar que o Decreto nº 3.179/99 procurou enumerar todas as ações ou omissões que violam as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, definindo para cada uma delas a sanção pecuniária correspondente. E são essas sanções, individualizadas para cada prática reprimida, que não podem extrapolar o limite de R\$ 50.000.000 (cinquenta milhões de reais) de que trata a Lei nº 9.605/98. Em outras palavras, a Lei veda que se estabeleçam sanções acima de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por unidade do objeto jurídico lesado.

Não comungo de tal entendimento. Penso que a Lei 9.605/98 quis estabelecer sim um teto, um limite máximo intransponível, tanto para as previsões genéricas e abstratas de sua regulamentação quanto para a aplicação prática, para casos concretos. O teor do art. 5º do Decreto 3.179/99 reforça tal entendimento, justamente ao balizar os valores das multas de que trata.

Entendo, tal como veiculado no recurso, que a empresa autuada praticou, ainda que de forma continuada, uma conduta, exercendo sua atividade no período abrangido pela autuação sem a cobertura do documento exigível para o recebimento do produto florestal.

Não vejo, então, a possibilidade de que seja excedido o teto de R\$ 50.000.000,00, seja no momento de fixação abstrata, seja no momento da atribuição em concreto da sanção-multa.

Tal adequação, porém, não acarreta a nulidade do auto de infração: o autuado se defende dos fatos a ele imputados, e a autoridade julgadora pode modificar, parcialmente, a

decisão recorrida, que é o que sugiro, com a readequação do valor da multa ao teto previsto na Lei 9.605/98. Não se trata de vício insanável que macule todo o processo administrativo, mas tão somente a imposição da multa no *quantum* fixado sem fundamentação, o que pode/deve ser aqui implementado.

Quanto à competência do agente autuante, observo que se trata de **Analista Ambiental**, ao qual a competência deriva diretamente da Lei 10.410/02, *verbis*:

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;*

II – monitoramento ambiental;

III – gestão, proteção e controle da qualidade ambiental;

IV – ordenamento dos recursos florestais e pesqueiros;

V – conservação dos ecossistemas e das espécies neles inseridas, incluindo seu manejo e proteção; e

VI – estímulo e difusão de tecnologias, informação e educação ambientais.

Parágrafo único. As atividades mencionadas no caput poderão ser distribuídas por áreas de especialização, mediante ato do Poder Executivo, ou agrupadas de modo a caracterizar um conjunto mais abrangente de atribuições, cuja natureza generalista seja requerida pelo Instituto no exercício de suas funções.

Vê-se, assim, que a legislação atribuiu expressamente aos analistas ambientais do IBAMA competência para a fiscalização, *independentemente de designação*, o que é exigível apenas dos ocupantes do cargo de Técnico Ambiental, conforme dispõe a própria Lei 10.410/02 (art. 6º, parágrafo único); a Lei 9.605/98 deve ser tida como norma genérica, anterior mesmo à mencionada Lei 10.410/02, que, por seus próprios efeitos, supriu a designação ali mencionada, atribuindo competência diretamente de sua norma.

Assim, diante dos atributos da **presunção de legitimidade** de que goza o ato administrativo e da **fé pública do agente público**, não tendo o recorrente apresentado prova ou outro elemento capaz de afastar a presunção de existência da infração na sua pessoa, entendo pelo indeferimento de seu recurso.

Entendo, por fim, que esta decisão em nada prejudica a celebração de qualquer acordo administrativo ou TAC, que passará, somente, a trabalhar com base na decisão final a respeito da sanção-multa aplicada.

IV – VOTO

Ante o exposto, **VOTO**:

- a) pela admissibilidade do recurso;
- b) no mérito, pelo seu **provimento parcial**, com manutenção do Auto de Infração MULTA nº 526.866/D, adequando-se o valor da multa ao teto de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Brasília, 18 de agosto de 2011.



MARCELO MOURA DA CONCEIÇÃO

Representante do MMA na Câmara Especial Recursal do CONAMA

Advogado da União – CONJUR/MMA