

---

Processo nº : 02002.000644/2006-15  
Interessado : CARLOS SÉRGIO MEDEIROS RIBEIRO  
Assunto : AUTO DE INFRAÇÃO Nº 525575 SÉRIE D

### **Voto**

#### **I. Relatório**

Adota-se como relatório a Nota informativa nº 245/2011/DCONAMA/SECEX/MMA (FLS. 91).

#### **II. Pressupostos de Admissibilidade**

Dispõe a norma de regência o prazo recursal de 20 (vinte) dias, contados da data da ciência da decisão recorrida. Não consta dos autos a data de notificação do autuado, vez que ausente o Aviso de Recebimento – AR. No entanto, considerando que a notificação foi emitida em 03/03/2009 e o recurso foi protocolado em 10/03/2009, ou seja, dentro do interstício de 20(vinte) dias, há que se reconhecer a sua tempestividade.

No tocante à regular representação, consta dos autos, às fls. 44, a procuração do advogado que representa o autuado no presente processo.

Assim, admito o recurso.

#### **III. Da Prescrição**

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 11 de agosto de 2009 (fls. 81).

Tampouco se verifica o escoamento do prazo da prescrição da pretensão punitiva propriamente dita. A conduta autuada encontra correspondente em tipificação penal, para a qual se prevê o prazo prescricional de 4 (quatro) anos. Nesses comenos, e considerando todos os marcos interruptivos da prescrição (julgamento em 16/01/2008 e decisão do Presidente do Ibama em 22/07/2008) resta evidente que não ocorreu a prescrição.

#### **IV. Do Mérito**

##### Da competência do agente autuante

O recorrente pretende afastar a legalidade da autuação com base no argumento de que o “Órgão que fiscalizou e aplicou o Auto de Infração” não detinha competência para tal. Aduz que o Gerente Executivo do Ibama/RO não é autoridade competente para homologar o auto de infração lavrado por servidor de outra Jurisdição. Afirma, ainda, que “a ação desenvolvida por um Estado, caso ultrapasse a barreira do limite geográfico e jurisdicional, não poderia acontecer sem o prévio ato de designação, também conhecido como portaria, providência que não se vê nos autos”.



---

Nessa mesma linha, aduz que o técnico ambiental só passou a ter atribuição para a atividade de fiscalização a partir da Lei nº 11.516/2007 e, somente, mediante portaria.

Em relação à 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 da autarquia federal 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 do Ibama:

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.

Oportuno consignar que as atividades administrativas de fiscalização, a cargo da autarquia federal, 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 freqüentado Curso Básico de Controle e Fiscalização, realizado pela 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, acórdão pendente de publicação).

Em consonância com o referido posicionamento, verifica-se, ainda, que o agente autuante, fora devidamente designado para exercer ações de fiscalização, por intermédio da Portaria nº 1.273/98-P, já encartada aos autos às fls. 65.

Cabe esclarecer que a Portaria que designa os fiscais não restringe a atuação destes a nenhum espaço geográfico, sendo que esta atribuição pode ser exercida em todo o território nacional.

Tanto isso é verdade que é freqüente que os fiscais desloquem-se para outros Estados para ajudar na fiscalização, em operações especiais ou forças-tarefa.

Assim, não há que se falar que o Superintendente do IBAMA/RO não seria a autoridade competente para homologar o auto de infração em questão, tendo em vista que, apesar de ter sido lavrado por fiscal que atua precipuamente, mas não restritamente no Estado do Acre, o fato ocorreu no Estado de Rondônia.

Ademais, foi observada a regra procedimental de tramitação do processo administrativo perante a unidade responsável pelo local do dano no Estado de Rondônia.

Nesse diapasão, não há que se falar em vício de competência, vez que a lavratura e o julgamento do auto se deu em atenção ao regramento legal vigente.

#### Da legalidade da aplicação da sanção de multa

A ação do autuado foi enquadrada no art. 37 do Decreto nº 3.179/99, por desmatar Floresta Amazônica considerada objeto de especial preservação, sem autorização do órgão competente.

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.

O valor da multa observou a disposição do preceito secundário do art. 37 do Decreto nº 3.179/99, sendo cominada no valor fixo ali disposto. Nada há, portanto, de refutável ou ilegal na quantificação da multa. A necessária motivação do ato é satisfeita com a descrição clara e objetiva da conduta do autuado e da obrigação que têm os agentes ambientais de observar a legislação e sancionar aqueles que atuam em desconformidade com ela.

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.

#### Da materialidade e autoria

Primeiramente, cabe ressaltar, que o autuado não negou a prática da infração administrativa, tendo admitido ter desmatado a área em questão e alegado, ainda, que desmatou respeitando a área de 80% da reserva legal amazônica.

É o que podemos perceber das afirmações constantes das fls. 48 e 51:

*Esta nulidade é mais forte e deve ser declarada se considerarmos, ainda, que o desmate sequer atingiu o percentual de 20% do total da área, conforme prova documental (escritura pública nos autos). Isso quer dizer, o Recorrente não é nenhum bandido, nenhum devastador inescrupuloso, posto que respeito mais que 80% da área como reserva legal.*

*Tendo havido o desmate, mas sem autorização prévia do órgão competente, incidiria o infrator apenas neste tipo, de não ter a autorização prévia.*

No recurso, o autuado repete as informações aduzindo que o desmate se restringiu aos 20% da propriedade.

*Então, que não diga que a Amazônia como um todo é área de especial preservação para proibir sua alteração no percentual de 20 % (vinte por cento), que pode ser levado à cabo. E há situações, ainda, dependendo de cada Zoneamento Econômico Ecológico, que pode chegar a 50% (cinquenta por cento).*

Ocorre, entretanto, que o objetivo do dispositivo que fundamentou o auto de infração é proteger o bioma em si e não a limitação administrativa da propriedade. O artigo em questão objetivou coibir o desmate sem autorização do órgão competente e não a reserva legal propriamente dita. Isso porque mesmo os desmates ocorridos fora da reserva legal exigem a autorização do Poder Público.

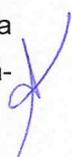
Não há controvérsia quanto à autoria e materialidade da infração administrativa, tendo em vista, ainda, os documentos de fls. 06 e 07,

A regra é que não se pode desmatar/destruir florestas da região amazônica, sendo, excepcionalmente possível a utilização dessas florestas com base em planos técnicos de condução e manejo, como se vê do artigo 15 do Código Florestal (Lei 4.771/65), regulamentado pelo Decreto 5.975/06:

*Art. 15. Fica proibida a exploração sob forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica que só poderão ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo a serem estabelecidos por ato do Poder Público, a ser baixado dentro do prazo de um ano.*

Como o autuado não possuía nenhum tipo de autorização, não há como excluir a configuração da infração administrativa citada.

A Constituição Federal, no art. 225, elevou biomas tipicamente brasileiros a patrimônio nacional, com vistas a afirmar a soberania nacional sobre tais regiões e a enquadrá-



---

las em regime de especial proteção, em face de sua relevância para manutenção do equilíbrio ecológico:

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

De fato, a utilização dos recursos naturais encontrados nos biomas tratados no dispositivo supra transcrito depende de disposição normativa infraconstitucional, sendo, pois, norma de eficácia limitada. Sabe-se, no entanto, que o constitucionalismo, com espeque na força normativa da Constituição, preconiza que as normas constitucionais de eficácia limitada têm eficácia que impede a edição de leis contrárias ao preceito normativo e que, no campo da hermenêutica, direciona a interpretação para dar efetividade e aplicabilidade ao seu conteúdo.

Ora, a região amazônica recebe tratamento diferenciado do legislador constituinte, que alerta os poderes constituídos para a necessidade de sua preservação, ciente de que representa a maior reserva mundial de biodiversidade e de que representa 20% do repositório de água doce. Nesses tempos, ademais, ressalta-se a relevância de sua preservação por estar no centro das discussões das mudanças climáticas hodiernamente verificadas.

Não há outra interpretação a se inferir do texto constitucional senão a de ser deferida à Amazônia proteção especial e enquadrar-se, portanto, a conduta de destruir floresta nativa em sua área no preceito insculpido no art. 37 do Decreto nº 3.179/99. Equivoca-se o recorrente ao inferir que a área atingida pela conduta autuada não se trata de área objeto de especial preservação ambiental. Esclareça-se que todas as áreas de florestas com especificações de preservação inserem-se no art. 37. Da infração consta *destruir ...de floresta primária na região Amazônica objeto de especial preservação*, que é área de patrimônio Nacional.

#### Da presunção de legitimidade do auto de infração e inversão do *onus probanti*

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 colacionando aos autos qualquer documento que comprove a alegação infundada de que é o transporte estaria acobertado por autorização válida. Não ilidida a presunção de legitimidade de que se reveste o auto infracional, é o mesmo subsistente.

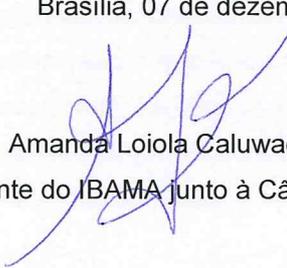
#### V. Da Conclusão

Ante o exposto, 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, sem qualquer empecilho ou prejuízo ao exercício do direito de defesa do recorrente. Nas razões do recurso, o atuado não traz qualquer informação inovadora ou documento que ilida a presunção de legitimidade de que se reveste o auto de infração.

Com isso, opino pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu indeferimento, com a conseqüente manutenção da sanção confirmada no julgamento de 1ª e 2ª instâncias.

É como voto.

Brasília, 07 de dezembro de 2011.

  
Amanda Loiola Caluwaerts

Membro representante do IBAMA junto à Câmara Especial Recursal