



MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE

VOTO DO RELATOR REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE NA CÂMARA ESPECIAL RECURSAL (CER) DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA)

PROCESSO Nº 02502.000694/2005-72

INTERESSADO: Úrsula Hahn Dal Toé

I. RELATÓRIO

Adoto como relatório o constante da Nota Informativa nº 268/2011/DCONAMA/SECEX/MMA (fls. 289 e verso), de 30 de novembro de 2011, elaborada pelo Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente.

II. ADMISSIBILIDADE DO RECURSO E PREJUDICIAIS DE MÉRITO

Na análise da admissibilidade do presente recurso, é importante verificar inicialmente, a legitimidade da recorrente e a regularidade na sua representação processual.

O recurso de fls. 242 a 270 dos autos foi interposto em nome da pessoa física autuada, por seu procurador, constituído por meio da procuração de fl. 107 dos autos. Diante disso, considero regular a legitimidade e a representação da recorrente no presente caso.

Quanto à tempestividade do recurso, observa-se que a recorrente foi notificada da decisão da Ministra de Estado do Meio Ambiente de manutenção do auto de infração em 9 de outubro de 2008 (fl. 241). Interpôs o seu recurso administrativo em 15 de outubro de 2008, o que denota um lapso temporal menor que 20 (vinte) dias, prazo previsto na Instrução Normativa IBAMA nº 08, de 18 de setembro de 2003.

Diante disso, considero tempestivo o recurso apresentado pela recorrente, em razão da sua interposição em prazo inferior aos 20 (vinte) dias, devendo ser ele conhecido.

Quanto às questões prejudiciais de mérito, observo não incidir a prescrição no presente caso, seja da pretensão punitiva da Administração, seja a intercorrente.

A autuação se deu em 30 de maio de 2005 e a decisão de manutenção e homologação do auto foi proferida pela Gerência Executiva do IBAMA em 30 de agosto de 2005 (fl. 150).

A decisão do Presidente do IBAMA de manutenção da autuação se deu em 22 de dezembro de 2006 (fl. 190). Interposto recurso pela empresa autuada, a Ministra de Estado do Meio Ambiente negou-lhe provimento em 2 de agosto de 2007 (fl. 234).

A conduta da empresa foi enquadrada no artigo 40 do Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999¹, o que determina um prazo prescricional de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999², que não transcorreu no presente caso. Foram consideradas aqui as hipóteses de interrupção da prescrição da pretensão punitiva da Administração previstas na Lei nº 9.873, de 1999.

Ainda, considero que não houve causa de configuração da prescrição intercorrente, já que o processo não restou paralisado por mais de três anos em nenhuma de suas fases.

Diante disso, meu voto é no sentido de que não se configurou qualquer das hipóteses de prescrição da pretensão punitiva estatal ou da prescrição intercorrente no presente processo.

III. MÉRITO

A recorrente alega, em seu recurso:

- que o imóvel é alvo de invasão de grileiros, conforme ação de reintegração de posse proposta pela recorrente, que não dispoe da posse da área desde a invasão até a data do recurso;

¹ Art. 40. Fazer uso de fogo em áreas agropastoris sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida:

Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), por hectare ou fração.

² 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.

- que as condutas dos invasores motivaram diversos registros de ocorrência, inclusive de crimes de natureza ambiental;

- que não se pode atribuir a infração à recorrente, uma vez que ela não dispõe da posse da área;

- que só se pode responsabilizar alguém por um ato ilícito praticado nas modalidades culposa ou dolosa, conforme ditado pelo artigo 13 do Código Penal;

- que o artigo 27 do Código Florestal proíbe o fogo em florestas e outras formas de vegetação e a conduta imputada à recorrente diz respeito ao uso de fogo em área desmatada ou resto de exploração, não sendo enquadrável nesse tipo;

- que o enquadramento no artigo 27 do Código Florestal deve ser feito por engenheiro técnico florestal ou outro habilitado por meio de perícia;

- que o artigo 19 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, determina a necessidade de perícia para a fixação do montante da multa;

- que o Decreto nº 3.179, de 1999, não proíbe o uso de fogo em resto de derrubada ou desmate e não pode impor penalidade em face do princípio da reserva legal;

- que a recorrente está sendo penalizada duplamente, pois teve contra si lavrado também um auto de infração por derrubada; e

- que a multa imposta tem caráter confiscatório.

Tais alegações já foram apresentadas e repetidas pela recorrente em todas as suas manifestações anteriores e se encontram também analisadas e refutadas em todas essas oportunidades. Apesar disso, em atenção ao recurso apresentado a esta Câmara, passemos à análise de todos os pontos constantes da peça recursal.

Quanto às primeiras alegações, relativas à posse da área em que se verificou a conduta, importa observar que o fato da presença de invasores na área foi levado em consideração pelos fiscais do IBAMA na autuação.

No Relatório de Fiscalização de fls. 55 e 56 e na contradita de fl. 146, fica esclarecido que a fiscalização verificou o cometimento de desmatamentos e queimadas, por

parte dos invasores da área e dos proprietários, o que deu origem a autuações distintas por esses fatos, dirigidas a pessoas distintas.

O auto de infração impugnado, como ato administrativo, goza da presunção de legitimidade, tendo uma presunção relativa em seu favor e devendo o administrado que pretende questioná-lo apresentar argumentos e provas capazes de afastar essa presunção relativa.

A presunção de legitimidade admite a prova do administrado de que os fatos apontados na autuação não correspondem à realidade dos fatos. Contudo, isso não se deu no presente caso. Esta Câmara já tem consolidado o entendimento nesse sentido, corroborado pela jurisprudência pátria, como exemplificado nos julgados abaixo transcritos:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 168, 515 535 DO CPC – SÚMULA 284 DO STF – JULGAMENTO EXTRA PETITA – INOCORRÊNCIA – AUTO DE INFRAÇÃO – PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE – ÔNUS DA PROVA – PARTICULAR – BASE DE CÁLCULO DO TRIBUTO – MATÉRIA DE PROVA – SÚMULA 7 DO STJ – ISS – LISTA DE SERVIÇOS – TAXATIVIDADE – INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA.

1. É deficiente a fundamentação do especial que não demonstra contrariedade ou negativa de vigência a tratado ou lei federal.

Incidência da Súmula 284/STF.

2. Tem entendido esta Corte que não deve ser anulada sentença, quando possível decotar-se a parte viciada. Precedentes.

3. O auto de infração é ato administrativo que, enquanto tal, goza de presunção de veracidade e legitimidade, cabendo ao particular o ônus de demonstrar o que entende por vício.

4. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que é taxativa a Lista de Serviços anexa ao Decreto-lei 406/68, para efeito de incidência de ISS, admitindo-se, aos já existentes apresentados com outra nomenclatura, o emprego da interpretação extensiva para serviços congêneres.

5. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido.

(REsp 1108111/PB, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/10/2009, DJe 03/12/2009)

EMENTA: EXECUÇÃO FISCAL. AUTUAÇÃO. IBAMA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO LAVRADO PELO AGENTE PÚBLICO. Milita em favor da Certidão de Dívida Ativa - CDA - a presunção, juris tantum, de liquidez, certeza e exigibilidade, cabendo à parte contrária o ônus de comprovar a existência de vício capaz de macular o título. Presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos não afastada pela parte embargante. (TRF4, AC 5000771-78.2010.404.7214, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Jorge Antonio Maurique, D.E. 01/09/2011)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO AMBIENTAL HÍGIDA. PESCA EM LOCAL PROIBIDO. PENA DE PERDIMENTO DA EMBARCAÇÃO. DESPROPORCIONALIDADE. DANO AMBIENTAL DE PEQUENA MONTA. 1.- O auto de infração goza de presunção de legitimidade e legalidade e não há nos autos qualquer elemento que demonstre irregularidades na sua imposição. 2.- No processo em

tela, o dano ambiental não foi de grande monta, por se tratar de apenas cinco garoupas, e a pena de perdimento da embarcação mostra-se desproporcional. A multa aplicada pelo IBAMA e a apreensão dos demais petrechos (todos relacionados diretamente com a pesca) são suficientes para satisfazer os objetivos da aplicação de uma sanção administrativa, quais sejam: prevenir e reprimir a violação das normas de proteção ambiental. (TRF4, AC 5010456-54.2010.404.7200, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Maria Lúcia Luz Leiria, D.E. 29/07/2011)

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA IBAMA. CRIADOR DE PASSERIFORMES. BRIGA DE CASAL. SOLTURA DE PARTE DOS ANIMAIS. INSUBSISTENCIA DA MULTA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

1. Quando da vistoria realizada pelo Ibama, foi observado o desaparecimento de 11 (onze) pássaros. A ex-companheira do autor assumiu perante a autoridade administrativa ser de sua responsabilidade a soltura de alguns animais, "porque estariam se separando".

2. Embora os atos administrativos possuam presunção de veracidade e legitimidade, havendo prova nos autos de que o desaparecimento dos pássaros se deu em virtude da ex-companheira do autor ter libertado algumas aves, não há como prevalecer a multa lavrada contra o criador de pássaros.

3. Apelação improvida.

(AC 2010.42.00.000424-1/RR, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria De Almeida, Quinta Turma,e-DJF1 p.150 de 16/12/2011)

O Auto de Infração nº 196228-D foi lavrado em decorrência de fiscalização que analisou as condutas das pessoas envolvidas ao longo de vários anos, cotejando imagens de satélite e observações *in loco*, o que levou à caracterização da conduta imputada à recorrente, em que foram afastadas as condutas imputadas aos invasores da área de sua propriedade.

O ônus da prova cabe à recorrente e ela não se desincumbiu dele a contento, se limitando a alegar fatos que não foram comprovados nos autos e que não se mostraram capazes de elidir a autuação.

Observa-se que a conduta imputada à recorrente foi corretamente enquadrada no artigo 70 da Lei nº 9.605, de 1998, nos artigos 2º, inciso II, e 40 do Decreto nº 3.179, de 1999 e no artigo 27 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e se encontra descrita de maneira clara e objetiva. Foi utilizado fogo em área já desmatada (o desmatamento foi objeto de outra autuação), com o objetivo de prepará-la para atividades agropastoris, conforme descrito na contradita de fl. 146.

A autuação feita pelo fiscal do IBAMA se encontra na esfera administrativa da responsabilidade do agente que praticou a conduta ilícita, prescindindo de configuração de

dolo ou culpa do agente para a sua subsistência. Tal é a lição da doutrina pátria³ ⁴ e o entendimento ao qual me filio, sendo que não merece acolhida esta alegação da ausência de dolo ou culpa na conduta da recorrente.

Quanto às alegações de que o artigo 27 do Código Florestal proíbe o fogo em florestas e outras formas de vegetação, não se tratando de fogo em área desmatada ou resto de exploração e que o enquadramento no artigo 27 do Código Florestal deve ser feito por engenheiro técnico florestal ou outro habilitado por meio de perícia, entendo que elas não merecem acolhida.

Em primeiro lugar, a imputação da penalidade administrativa de multa se encontra vinculada diretamente à aplicação do artigo 40 do Decreto nº 3.179, de 1999. O artigo 27 do Código Florestal contém uma proibição mais genérica, dirigida à coletividade. Quando se verifica o uso ilícito do fogo em alguma área, para fins de responsabilização administrativa, incide a disposição mais específica do artigo 40 do Decreto nº 3.179, de 1999, que prevê a aplicação da penalidade de multa, no montante de um mil reais por hectare ou fração.

O enquadramento nesses dispositivos se fez de forma correta pelo fiscal que procedeu à autuação, um analista ambiental do IBAMA. O §1º do artigo 70 da Lei nº 9.605, de 1998⁵, dispõe sobre a competência do analista ambiental do IBAMA para a lavratura de auto de infração e a instauração de processo administrativo. Ainda, o artigo 2º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989⁶, previu a competência do IBAMA de exercício do poder de polícia ambiental, fruto do qual se deu a presente autuação. Não é exigida perícia feita por engenheiro técnico florestal ou outro habilitado para o enquadramento da conduta daquele que praticou um ilícito administrativo e para a lavratura de auto de infração. Assim,

³ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 254.

⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002, pp. 175 e ss.

⁵ § 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

⁶ Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - exercer o poder de polícia ambiental;
(...)

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 3.179/99, tanto que vem fundamentado precipuamente na lei. (TRF4, AC 2001.72.01.002134-5, Quarta Turma, Relator Edgard Antônio Lippmann Júnior, DJ 02/06/2004)

Não merece também acolhida a alegação de que a recorrente estaria sendo penalizada duplamente, pois teve contra si lavrado um auto de infração por derrubada de vegetação. É importante indicar que se trata de condutas diferentes, muito provavelmente praticadas em momentos diferentes e, assim, enquadradas em diferentes dispositivos e aplicadas penalidades distintas. Não se pode confundir a conduta de suprimir a vegetação de uma área com a conduta (possivelmente posterior) de usar fogo sobre a área desmatada. Para cada uma delas, o Decreto nº 3.179, de 1999, previu a sua descrição e respectiva sanção aplicável.

A recorrente argumenta que a multa imposta tem caráter confiscatório, pois a privará da sua propriedade, e apresenta argumentação notadamente de índole tributária.

A multa administrativa tem o seu montante fixado no artigo 40 do Decreto nº 3.179, de 1999 e coube ao fiscal do IBAMA que o aplicou o cálculo do seu montante, por uma operação aritmética. A autuação descreve uma área de 1.082 (hum mil e oitenta e dois) hectares atingida pelo fogo e aplicou a multa de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) por hectare, tal como dispõe o artigo já citado, em que foi enquadrada a infração administrativa. Assim, foi obtido o total da autuação, de R\$ 1.082.000,00 (hum milhão e oitenta e dois mil reais).

Observa-se que a multa aplicada observou rigorosamente as regras que previram o seu montante, o que afasta a alegação de desproporcionalidade. Não se pode admitir também que ela tem caráter confiscatório, uma vez que a multa tem caráter de sanção administrativa, enquanto o princípio da vedação ao confisco diz respeito à fixação dos tributos. Esse também é o entendimento da jurisprudência:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA. ARTS. 47, II, 48, § 3º E 92 DA LEI 8.212/91. ART. 257, § 15, DO DECRETO 3.048/99. LEGALIDADE. CARÁTER CONFISCATÓRIO NÃO CONFIGURADO. HONORÁRIOS. REDUÇÃO. 1. Consta da Lei 8.212/91 a obrigação de apresentação de CND do INSS para a averbação de obras junto ao registro de imóveis (art. 47, II) e é a lei que indica a responsabilidade do titular da serventia extrajudicial pelo cumprimento dessa obrigação (art. 48, § 3º) e a sua conseqüente sujeição à sanção pecuniária, em caso de seu

merece ser afastada essa alegação, uma vez que a presente autuação cumpriu as formalidades necessárias à sua realização.

Tampouco o artigo 19 da Lei nº 9.605, de 1998, determina a necessidade de perícia para a fixação do montante da multa. Esse artigo não pode ser lido isoladamente. O artigo 18 da mesma Lei trata de critérios para a fixação da multa com caráter de sanção penal e, assim, deve observar as regras do Código Penal. O artigo invocado, subsequente ao artigo 18, dispõe que o cálculo da fiança e da multa observe o resultado da perícia para determinar o dano ambiental. A multa mencionada nesse artigo não é a multa de natureza administrativa, que tem o seu montante fixado no Decreto nº 3.179, de 1999, mas a multa penal, que encontra limites mais elásticos que a administrativa e, por isso, deve observar esses critérios na sua fixação. Assim, não devemos entender pela necessidade de perícia para a fixação da multa administrativa ora aplicada à recorrente, uma vez que ela já encontra seus limites fixados de modo bem objetivo no Decreto nº 3.179, de 1999.

A recorrente alegou que o Decreto nº 3.179, de 1999, não proíbe o uso de fogo em resto de derrubada ou desmate e que não seria possível impor penalidade em face do princípio da reserva legal. Tal tema já foi objeto de ampla análise por parte desta Câmara e já há entendimento assentado no sentido de que a Lei nº 9.605, de 1998, definiu a infração administrativa ambiental e as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Ao Decreto nº 3.179, de 1999, coube regulamentar a Lei nº 9.605, de 1998, em respeito ao princípio da reserva legal, pois não criou infrações e sanções administrativas, apenas regulamentou o que já previra a Lei mencionada.

Assim, não houve violação ao princípio da reserva legal ou da legalidade, uma vez que a autuação fundou-se em normas que encontram amparo nas normas a elas superiores e nos princípios, tal como cristalizado em julgado já citado no âmbito desta Câmara:

EMENTA: 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

descumprimento (art. 48, § 3º), além de indicar o valor da multa (art. 92). Portanto, todos os elementos básicos da norma sancionatória estão previstos em lei. 2. O regulamento (Decreto n. 3.048) nada mais fez senão complementar essa lei, para possibilitar sua "fidel execução", indicando a forma do documento referido na lei (a CND). Na hipótese, o regulamento determinou que a CND passaria a ser emitida por meio eletrônico e acrescentou que sua autenticidade deveria ser verificada junto ao site próprio da internet. Ora, essa é a função típica dos regulamentos na esfera tributária. Eles indicam qual o documento que servirá para a arrecadação de determinada receita tributária, qual sua cor, forma, qual o código da receita, entre outros, sem que se cogite da ilegalidade desses regulamentos. Pois bem, o art. 257, § 15, do Decreto n. 3.048/99 nada mais fez do que indicar a forma da CND do INSS, a saber: será expedida por meio eletrônico e estará sujeita à comprovação da autenticidade pelo mesmo meio. 3. O princípio da vedação ao efeito confiscatório aplica-se em matéria de tributos, e não no âmbito das sanções administrativas. Para estas, o princípio aplicável seria o da não proporcionalidade da sanção em relação ao ato ilícito cometido, o que somente justificaria redução do valor da multa, por ato do juiz, em casos limítrofes, de evidente desproporcionalidade, o que não restou demonstrado no caso. 4. Honorários reduzidos. (TRF4, AC 2006.70.00.023531-7, Segunda Turma, Relatora Carla Evelise Justino Hengges, D.E. 06/08/2010)

Assim, entendo que deve ser mantida a presente autuação e o respectivo valor da penalidade fixada.

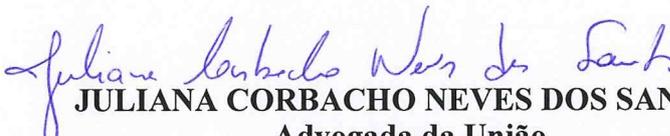
Em face de tudo o quanto exposto, voto pelo INDEFERIMENTO DO RECURSO e pela MANUTENÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO nº 196228/D.

IV. VOTO

Diante do exposto, voto no sentido:

- a) do INDEFERIMENTO DO RECURSO; e
- b) da MANUTENÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO nº 196228/D.

Brasília, 27 de fevereiro de 2012.


JULIANA CORBACHO NEVES DOS SANTOS
Advogada da União
Representante Suplente do Ministério do Meio Ambiente

