



PARCER TÉCNICO

AUTUADA: JOSÉ DA CONCEIÇÃO SOARES DIAS

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 08000001372/07

AUTO DE INFRAÇÃO: 007890/2006

INFRAÇÕES: ART. 95, IV DO DECRETO ESTADUAL Nº 44.309/06 – INFRAÇÃO GRAVÍSSIMA – MULTA SIMPLES E ART. 96, I, “a”, 3 DO DECRETO ESTADUAL Nº 44.309/05 - INFRAÇÃO GRAVÍSSIMA – MULTA SIMPLES

EMENTA: EXPLORAÇÃO EM ÁREA DE RESERVA LEGAL SEM AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL. APLICABILIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 21.735/15 (REMISSÃO). MANUTENÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA SIMPLES.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado a partir da lavratura do auto de infração 007890/2006, no qual foi constatada a exploração em área de reserva legal sem prévia autorização do órgão ambiental. O referido auto de infração foi lavrado com fundamento no art. 95, IV e no art. 96, I, “a”, 3, ambos do Decreto Estadual nº 44.309/06.

Pela prática da infração supramencionada foi aplicada a penalidade de multa simples no valor total de R\$ 32.787,00 (trinta e dois mil, setecentos e oitenta e sete reais).

O recorrente foi cientificado da lavratura do auto de infração no dia da autuação, qual seja, no dia 25 de setembro de 2006, razão pela qual apresentou a defesa no dia 16 de outubro de 2006 (fls.05/10).

A defesa administrativa foi analisada (fls. 24/26) e o pedido indeferido (fls.27). A autuada apresentou pedido de reconsideração ao Conselho de Administração (fls.29/35) requerendo, em síntese:

- seja declarada nulidade do auto de infração pelas razões preliminares sobejamente sustentadas neste recurso;

- se não for este o entendimento, requer o cancelamento do auto de infração porque a operação realizada foi de limpeza de pasto, conforme demonstrado, que não exige licença prévia;

- se ainda assim não entender os ilustres julgadores, requer a aplicação do art. 50 do Decreto 44.309/06 com a redução da multa em 50%, mediante assinatura de TAC, com a



possibilidade de aplicação dos restantes do 50% em obras e medidas de controle e recuperação ambiental da propriedade.

É o relatório.

2 – DO MÉRITO

2.1 – DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cumpre ressaltar que o recurso apresentado é tempestivo, nos termos nos termos do art. 60, §4º da Lei Estadual 14.309/2002, vigente à época (fls. 28).

Em sede de controle de conformidade legal do referido auto de infração, verificou-se que o mesmo atende aos requisitos de validade, estando em consonância com os preceitos legais vigentes.

Em relação às questões de mérito suscitadas na defesa, ressaltamos que os argumentos não se mostram hábeis a retirar da autuada a responsabilidade pela infração cometida com a respectiva penalidade imposta.

Conforme restou demonstrado, houve o cometimento da infração prevista no art. 95, IV do Decreto Estadual nº 44.309/2006, o que configura infração administrativa de natureza gravíssima, senão vejamos:

Art. 95. São consideradas **infrações graves** por descumprimento das normas previstas pela Lei nº 14.309, de 2002:

IV - promover qualquer tipo de exploração em área de reserva legal, sem prévia autorização - Pena: multa simples, calculada de R\$700,00 (setecentos reais) a R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais) por hectare; ou multa simples, calculada de R\$700,00 (setecentos reais) a R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais) por hectare e embargo das atividades; e, quando for o caso, apreensão dos instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

Art. 96. São consideradas infrações gravíssimas por descumprimento das normas previstas pela Lei nº 14.309, de 2002, nos termos deste Decreto:

I - explorar, desmatar, destocar, suprimir, extrair, danificar ou provocar a morte de florestas ou imune de corte e demais formas de vegetação, ou dificultar a regeneração natural, sem prévia autorização do órgão competente, ou em área superior à autorizada:

a) se a infração for cometida:

1. em até 5 (cinco) hectares em formação campestre, a multa simples variará de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) a R\$300,00 (trezentos reais);

2. acima de 5 (cinco) hectares em formação campestre, a multa simples variará de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) a R\$500,00 (quinhentos reais);

3. até 5 (cinco) hectares em formação florestal, a multa simples variará de R\$200,00 (duzentos reais) a R\$400,00 (quatrocentos reais);



4. acima de 5 (cinco) hectares em formação florestal, a multa simples variará de R\$300,00 (trezentos reais) a R\$600,00 (seiscentos reais);

b) **nas infrações previstas no inciso I as penas serão: Multa simples, calculada por hectare;** ou multa simples, calculada por hectare e embargo das atividades; e, quando for o caso, apreensão dos instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

No item “*Ocorrência(s)/Irregularidade(s) constatada(s)*” do referido auto de infração, fez-se constar a descrição específica da infração:

Por efetuar um corte raso com destoca em uma área de reserva legal (formação florestal capoeira) em 45,41 ha e 05 ha de formação florestal (capoeira) sem a prévia autorização do órgão competente (Instituto Estadual de Florestas).

Assim, em vista dos elementos apresentados, cumpre-se rebater as alegações formuladas pela autuada em seu recurso.

2.2. DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Inicialmente, cumpre ressaltar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme define o art. 225 da Constituição da República, é direito fundamental difuso e de terceira geração, cabendo ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo às presentes e futuras gerações, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Tal regra contém o princípio da prevenção, o qual, segundo Romeu Thomé (THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. Manual de Direito Ambiental. Salvador: Jus Podium, 3 ed., 2013, p.68.) , é princípio orientador no Direito Ambiental, enfatizando a prioridade que deve ser dada às medidas que previnam (e não simplesmente reparem) a degradação ambiental. A finalidade ou o objetivo final do princípio da prevenção é evitar que o dano possa chegar a produzir-se. Este princípio se apoia na certeza científica do impacto ambiental de determinada atividade e impõe a adoção das medidas preventivas hábeis a minimizar ou eliminar os efeitos negativos dela sobre o ecossistema.

Nesse sentido dispõe o art. 225, § 1º, V da Constituição da República:



Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

Outro princípio norteador do direito ambiental, por sua vez, é o princípio da precaução, o qual, segundo o mesmo autor, foi proposto formalmente na Conferência do Rio 92 e é considerado uma garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Este princípio afirma que no caso de ausência da certeza científica formal, a existência do risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever, minimizar e/ou evitar este dano. (ibidem, p. 69)

Assim prescreve o Princípio 15 da Convenção do Rio/92 (Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> Acesso em: 28.02.2018):

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Nota-se, diante do exposto, que o objetivo primordial do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios norteadores do direito ambiental é a prevenção de todo e qualquer dano, devendo o poder público e a coletividade pautarem-se, sempre, por medidas que evitem a sua ocorrência.

Entretanto, em que pese a previsão de atuação principalmente preventiva, de forma a garantir a preservação e o equilíbrio do meio ambiente, o texto constitucional, no parágrafo 3º do art. 225, estabelece o que a doutrina tem chamado de tríplex responsabilização ambiental, ou seja, que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente são de responsabilidade dos infratores, seja no âmbito civil, administrativo ou criminal, *in verbis*:

Art. 225. (...)

§ 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 os danos causados.



Cumprе ressaltar que a regra supracitada recepcionou no texto constitucional outro princípio ambiental, qual seja, o princípio do poluidor-pagador, que foi originalmente adotado por meio da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Princípio 16), e que têm por objetivo fazer com que os custos do uso ou de uma poluição ou potencial poluição causada ao meio ambiente não sejam suportados nem pelo Poder Público nem por terceiros, mas pelo próprio usuário/causador.

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais. (Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> .Acesso em: 31.01.2018.)

Nesse sentido, a Lei Federal nº 6.938, de 31.8.1981, também traz a mesma previsão, ao apontar como uma das finalidades da Política Nacional do Meio Ambiente “a imposição ao usuário, da contribuição pela utilização dos recursos ambientais com fins econômicos e da imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados” (art. 4º, VII).

No âmbito estadual, a Lei nº 7.772/80 também prevê expressamente a responsabilidade dos causadores de danos ambientais, *in verbis*:

Art. 16-D. Fica a pessoa física ou jurídica responsável por empreendimento que provocar acidente com dano ambiental obrigada a:

I – adotar, com meios e recursos próprios, as medidas necessárias para o controle da situação, com vistas a minimizar os danos à saúde pública e ao meio ambiente, incluindo as ações de contenção, recolhimento, neutralização, tratamento e disposição final dos resíduos gerados no acidente, bem como para a recuperação das áreas impactadas, de acordo com as condições e os procedimentos estabelecidos ou aprovados pelo órgão ambiental competente;

II – adotar as providências que se fizerem necessárias para prover as comunidades com os serviços básicos, caso os existentes fiquem prejudicados ou suspensos em decorrência do acidente ambiental;

III – reembolsar ao Estado e às entidades da Administração indireta as despesas e os custos decorrentes da adoção de medidas emergenciais para o controle da ocorrência e dos efeitos nocivos que possa causar à população, ao meio ambiente e ao patrimônio do Estado ou de terceiros;

IV – indenizar ao Estado e às entidades da Administração indireta as despesas com transporte, hospedagem e alimentação relativas ao deslocamento de pessoal necessário para atender à ocorrência, bem como outras despesas realizadas em decorrência do acidente.

§ 1º A obrigação prevista no caput deste artigo independe da indenização dos custos de licenciamento do empreendimento e da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TFAMG -, instituída pela Lei nº 14.940, de 29 de dezembro de 2003.

[...]



Insta destacar que o princípio do poluidor-pagador merece especial atenção, pois sua nomenclatura pode nos dar a falsa impressão de que se pode pagar para poluir, o que de fato é inadmissível.

Conforme ensina Antônio Herman Vasconcellos Benjamin, não se pode institucionalizar o “direito de poluir”, desde que se pague:

“O princípio poluidor-pagador não é um princípio de compensação dos danos causados pela poluição. Seu alcance é mais amplo, incluídos todos os custos da proteção ambiental, quaisquer que eles sejam, abarcando, a nosso ver, os custos de prevenção, de reparação e de repressão do dano ambiental (...)”. (BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993;)

Assim, o princípio do poluidor-pagador possui duas vertentes:

- a) Em caráter preventivo, busca evitar a ocorrência do dano ambiental, sendo que o pagamento pecuniário e a indenização não legitimam a atividade lesiva ao meio ambiente; e
- b) Em sede repressiva, constatado o dano ambiental, deve o infrator promover a restauração do meio ambiente na medida do possível e compensar os prejuízos por meio de indenização, a qual deverá abranger o conteúdo econômico do dano causado.

Em verdade, esse princípio visa, sobretudo, antes e além da reparação e da repressão, à própria prevenção do dano ambiental, “fazendo com que a atividade de preservação e conservação dos recursos ambientais seja mais barata que a de devastação, pois o dano ambiental não pode, em circunstância alguma, valer a pena para o poluidor. O princípio não visa, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, procura evitar o dano ambiental.”. (BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. *Ibidem.*)

Assim, constatado a conduta antinormativa, é dever da autoridade administrativa promover medidas punitivas ao infrator.

2.3. DA DISPENSABILIDADE DO AUTO DE FISCALIZAÇÃO PARA VALIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO

Cumprido ressaltar que a lavratura de auto de fiscalização não é condição de validade do auto de infração, eis que este configura-se plenamente válido se presentes todos os requisitos legais exigidos pelo art. 32 do Decreto Estadual nº 44.309/06 (vigente à época da autuação e da apresentação do recurso) e pelo art. 31 do Decreto Estadual nº 44.844/08:



Governo do Estado de Minas Gerais
Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Instituto Estadual de Florestas
Assessoria de Controle Processual e Autos de Infração

Decreto Estadual nº 44.309/06

Art. 32. Verificada a ocorrência de infração à legislação ambiental ou de recursos hídricos, será lavrado auto de infração, em 3 (três) vias, destinando-se a primeira ao autuado e as demais à formação de processo administrativo, devendo o instrumento conter:

- I - nome do autuado, com o respectivo endereço;
- II - o fato constitutivo da infração;
- III - a disposição legal ou regulamentar em que fundamenta a autuação;
- IV - as circunstâncias agravantes e atenuantes;
- V - a reincidência;
- VI - aplicação das penas;
- VII - o prazo para pagamento ou defesa;
- VIII - local, data e hora da autuação;
- IX - a identificação e assinatura do servidor credenciado responsável pela autuação;
- X - assinatura do infrator ou de seu preposto, sempre que possível, valendo esta como notificação.

§ 1º Na hipótese prevista no art. 64, são competentes para lavrar o auto de infração os Superintendentes Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o Presidente da FEAM, o Diretor-Geral do IEF ou o Diretor-Geral do IGAM, conforme o caso.

§ 2º O servidor credenciado deverá identificar no auto de infração os autores, sejam eles diretos, representantes legais ou todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, além de todos aqueles que de qualquer modo, tenham concorrido para a prática da infração.

§ 3º Deverá ser remetida ao Ministério Público Estadual cópia do auto de infração.

Decreto Estadual nº 44.844/08

Art. 31 – Verificada a ocorrência de infração à legislação ambiental ou de recursos hídricos, será lavrado auto de infração, em três vias, destinando-se a primeira ao autuado e as demais à formação de processo administrativo, devendo o instrumento conter:

- I – nome ou razão social do autuado, com o respectivo endereço;
- II – fato constitutivo da infração;
- III – disposição legal ou regulamentar em que fundamenta a autuação;
- IV – circunstâncias agravantes e atenuantes;
- V – reincidência;
- VI – aplicação das penas;
- VII – o prazo para pagamento ou defesa;
- VIII – local, data e hora da autuação;
- IX – identificação e assinatura do servidor credenciado responsável pela autuação; e
- X – assinatura do infrator ou de seu preposto, sempre que possível, valendo esta como notificação.

[...]

Sobre o tema já se posicionou a Advocacia Geral do Estado, por meio do Parecer AGE nº 15.377/14, afirmando que, desde que no auto de infração constem todos os seus requisitos, a prévia lavratura de auto de fiscalização não constitui requisito de validade formal, *in verbis*:

Ou seja, o Decreto dispõe de forma genérica sobre fiscalização e lavratura de auto de fiscalização ou Boletim de Ocorrência relativamente à situação fiscalizada e de lavratura de infração em separado, já que este poderá ser feito em momento posterior e, assim, necessitará da descrição dos fatos constante no BO ou no auto de



fiscalização. Essa seria uma hipótese de exceção, em que não se pode dispensar o auto de fiscalização, porque o servidor competente não pode deduzir do nada uma infração para aplicar a respectiva penalidade. Mas a regra é o contrário, inclusive para a situação trazida a exame, já que a infração descrita no Código 116 do Anexo I do Decreto 44.844/08 independente de vistoria ou de fiscalização no local da ocorrência de armazenamento, transporte, tratamento e destinação de resíduos sólidos em mineradoras [...]

O art. 30 do Decreto 44.844 exige o auto de fiscalização, porque a regra é que o fiscal identifique a ocorrência da infração por meio de visita ao empreendimento ou ao local do dano, oportunidade em que descreve o que verificou para, a partir daí, concluir, ou não, pela prática da infração ambiental e, assim, se for o caso, lavrar o competente auto de infração, o que não significa, em nosso entender, pela obrigatoriedade da prática dos dois atos administrativos – auto de fiscalização e auto de infração – sendo o primeiro condição de validade do segundo.

Desde que do auto de infração constem todos os seus requisitos, especialmente a descrição do fato configurador da infração ambiental, não se constitui em requisito de validade formal deste a prévia lavratura do auto de fiscalização. Isto, de forma geral, não apenas para a hipótese em consulta.

Portanto, optando-se pela lavratura direta do auto de infração, desde que o mesmo obedeça aos requisitos legais exigidos, é dispensável a elaboração de auto de fiscalização.

2.4. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE DOS ATOS DO AGENTE AUTUANTE

Cumprido ressaltar que as afirmações do agente público fiscalizador possuem presunção *juris tantum* de legitimidade e veracidade em razão da fé pública que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico vigente. Isso significa que os atos administrativos são presumidamente legítimos, legais e verdadeiros, admitindo-se, entretanto, prova em sentido contrário, ônus que, na hipótese em questão, seria do autuado e não do órgão ambiental. A presunção de veracidade é o atributo do ato administrativo que diz respeito aos fatos, e, em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração Pública.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, diversos são os fundamentos para justificar esse atributo do ato administrativo, *in verbis*:

[...] o procedimento e as formalidades que precedem a sua edição, os quais constituem garantia de observância da lei; o fato de ser uma das formas de expressão da soberania do Estado, de modo que a autoridade que pratica o ato o faz com o consentimento de todos; a necessidade de assegurar celeridade no cumprimento dos atos administrativos, já que eles têm por fim atender ao interesse público, sempre predominante sobre o particular; o controle a que se sujeita o ato, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado, sempre com a finalidade de garantir a legalidade; a sujeição da Administração ao princípio da legalidade, o que faz presumir que todos os seus atos tenham sido praticados de conformidade com a



Governo do Estado de Minas Gerais
Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Instituto Estadual de Florestas
Assessoria de Controle Processual e Autos de Infração

lei, já que cabe ao poder público a sua tutela. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002)

Corroborando esse entendimento, lecionava o mestre Hely Lopes Meirelles, *ipsis verbis*:

Os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental.

Nos termos do parágrafo 2º do art. 34, do Decreto nº 44.844/2008, “cabe ao autuado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído a autoridade julgadora para instrução do processo”.

Nesse sentido são as palavras do ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho: **Os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais**, com bem anota DIEZ. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado.

Vários são os fundamentos dados a essa característica. **O fundamento precípua, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger.** Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo o momento sofressem algum entrave oposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor presumivelmente estão em conformidades com a lei. (grifo nosso). (Manual de Direito Administrativo. FILHO, José dos Santos Carvalho, Livraria Editora Lumen Juris Ltda, 17ª ed. 2007, pag. 111).

Assim também se posiciona o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ART. 29, §§ 1º, III, 2º E 4º, I, DA LEI 9.605/1998. AUTO DE INFRAÇÃO. IBAMA. GUARDA DOMÉSTICA. MANTER EM CATIVEIRO ESPÉCIES DA FAUNA SILVESTRE SEM AUTORIZAÇÃO. ACÓRDÃO QUE DECLAROU A INEXIGIBILIDADE DA MULTA. PERDÃO JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Trata-se, na origem, de Ação Anulatória de Multa Administrativa proposta pelo recorrido contra o Ibama, ora recorrente, objetivando a anulação de multa no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) por manter em cativeiro pássaros da fauna silvestre, sem registro no órgão competente.

2. Segundo o acórdão recorrido, "No presente caso, a validade da autuação foi reconhecida, posto que a conduta descrita no auto de infração efetivamente se enquadra nos dispositivos legais já citados e **as verificações e os atos administrativos praticados pelo IBAMA gozam de presunção de legitimidade e de veracidade, até prova em contrário**" [...] (STJ. Recurso Especial nº 2017/0161069-3. Segunda Turma. Julgado em 07/12/2017, Publicado em 19/12/2017)

EMENTA: AGRAVO INTERNO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO - **AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL - PRESUNÇÃO DE VERACIDADE/LEGITIMIDADE - ÔNUS DO PARTICULAR** - AUSÊNCIA DE ELEMENTOS, NESSE MOMENTO, PARA AFASTAR REFERIDA PRESUNÇÃO - CANCELAMENTO DE



LICENÇA AMBIENTAL - NÃO APLICAÇÃO DE SANÇÃO - AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.

1 - O auto lavrado pela prática de infração administrativa possui presunção relativa de veracidade/legitimidade, cabendo, portanto, ao particular o ônus de afastar os fundamentos presentes no ato impugnado.

2 - Não logrando o particular em afastar referida presunção, permanece hígido o ato administrativo atacado.

3 - Havendo o cancelamento de licença ambiental em razão do exercício de autotutela administrativa ante a constatação de omissão na prestação de dados relevantes por parte do particular e não em razão da aplicação de sanção administrativa, não há que se falar em violação ao princípio da proporcionalidade para aplicação das sanções previstas no art. 56 do Decreto Estadual nº. 44.844/2008. (TJMG. Agravo Interno CV nº 1.0556.17.000388-4/002. 3ª Câmara Cível. Julgado em 09/11/2017, Publicado em 05/12/2017)

Repete-se, a presunção de legitimidade é de natureza relativa (*juris tantum*), admitindo a prova em contrário, invertendo com isso o ônus da prova.

Assim, a Administração não tem o ônus de provar que seus atos são legais e a situação que gerou a necessidade de sua prática realmente existiu, cabendo ao destinatário do ato o encargo de provar que o agente administrativo agiu de forma ilegítima.

Diante do exposto, podemos concluir que, somente uma matéria probatória consistente e definitiva é capaz de afastar a validade do ato administrativo, que, repita-se, presume-se emitido com a observância da lei, até prova robusta em contrário.

Sendo assim, não assiste razão às alegações do recorrente, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, e uma vez que não há nos autos documentos que comprovem a licitude na conduta do recorrente.

2.5. ÔNUS DA PROVA E OS REQUISITOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

Conforme mencionado anteriormente, as afirmações do agente público fiscalizador possuem presunção *juris tantum* de legitimidade e veracidade em razão da fé pública que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico vigente, ou seja, os atos administrativos são, presumidamente, legítimos, legais e verdadeiros. Nesse sentido são as palavras do ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

Os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais, com bem anota DIEZ. Essa característica não depende de lei



expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado.

Vários são os fundamentos dados a essa característica. **O fundamento precípua, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger.** Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo o momento sofressem algum entrave oposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor presumivelmente estão em conformidades com a lei. (grifo nosso). (Manual de Direito Administrativo. FILHO, José dos Santos Carvalho, Livraria Editora Lumen Juris Ltda, 17ª ed. 2007, pag. 111).

Entretanto, nos termos do parágrafo 2º do art. 35, do Decreto Estadual nº 44.309/2006, essa presunção não é absoluta, cabendo ao acusado a comprovação de qualquer alegação contrária, *in verbis*: cabe à recorrente a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído a autoridade julgadora para instrução do processo. Assim também se posiciona o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ART. 29, §§ 1º, III, 2º E 4º, I, DA LEI 9.605/1998. AUTO DE INFRAÇÃO. IBAMA. GUARDA DOMÉSTICA. MANTER EM CATIVEIRO ESPÉCIES DA FAUNA SILVESTRE SEM AUTORIZAÇÃO. ACÓRDÃO QUE DECLAROU A INEXIGIBILIDADE DA MULTA. PERDÃO JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Trata-se, na origem, de Ação Anulatória de Multa Administrativa proposta pelo recorrido contra o Ibama, ora recorrente, objetivando a anulação de multa no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) por manter em cativeiro pássaros da fauna silvestre, sem registro no órgão competente.

2. Segundo o acórdão recorrido, "No presente caso, a validade da autuação foi reconhecida, posto que a conduta descrita no auto de infração efetivamente se enquadra nos dispositivos legais já citados e as **verificações e os atos administrativos praticados pelo IBAMA gozam de presunção de legitimidade e de veracidade, até prova em contrário**" [...] (STJ. Recurso Especial nº 2017/0161069-3. Segunda Turma. Julgado em 07/12/2017, Publicado em 19/12/2017)

EMENTA: AGRAVO INTERNO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO - AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL - PRESUNÇÃO DE VERACIDADE/LEGITIMIDADE - ÔNUS DO PARTICULAR - AUSÊNCIA DE ELEMENTOS, NESSE MOMENTO, PARA AFASTAR REFERIDA PRESUNÇÃO - CANCELAMENTO DE LICENÇA AMBIENTAL - NÃO APLICAÇÃO DE SANÇÃO - AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.

1 - O auto lavrado pela prática de infração administrativa possui presunção relativa de veracidade/legitimidade, cabendo, portanto, ao particular o ônus de afastar os fundamentos presentes no ato impugnado.

2 - Não logrando o particular em afastar referida presunção, permanece hígido o ato administrativo atacado.

3 - Havendo o cancelamento de licença ambiental em razão do exercício de autotutela administrativa ante a constatação de omissão na prestação de dados relevantes por parte do particular e não em razão da aplicação de sanção



Governo do Estado de Minas Gerais
Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Instituto Estadual de Florestas
Assessoria de Controle Processual e Autos de Infração

administrativa, não há que se falar em violação ao princípio da proporcionalidade para aplicação das sanções previstas no art. 56 do Decreto Estadual nº. 44.844/2008. (TJMG. Agravo Interno CV nº 1.0556.17.000388-4/002. 3ª Câmara Cível. Julgado em 09/11/2017, Publicado em 05/12/2017)

No mesmo sentido, segundo entendimento pacificado pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, por meio do Parecer nº 15.877, de 23 de maio de 2017, abaixo citado, no âmbito das infrações administrativas ambientais estaduais, a culpa do infrator, sobre o qual recai o ônus probatório, é presumida, sendo aplicada a responsabilidade subjetiva:

DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. MEIO AMBIENTE. TRÍPLICE RESPONSABILIDADE. ART. 225, §3º DA CR/88. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. NATUREZA SUBJETIVA. CULPABILIDADE. INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. IUS PUNIENDI. DEVIDO PROCESSO SUBSTANCIAL. CULPA PRESUMIDA. PARECERES AGE NS. 15465/2015 E 15.812/2016. PARECER ASJUR/SEMAD 46/2017.

A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitindo-se autoria direta e concorrência, na forma da legislação estadual, **sendo a culpa presumida, incumbindo ao acusado o ônus de provar o contrário** [...]

Esse também é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, que aduz que o princípio da precaução no direito ambiental pressupõe a inversão do ônus da prova, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. CUSTEIO DE PERÍCIA PARA AVALIAR SE HOUE INVASÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO QUE NÃO ABRANGE TODOS OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO VERGASTADO. SÚMULA 538/STF. MULTA PROCESSUAL. INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO INTERNO CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA. NECESSIDADE DE JULGAMENTO COLEGIADO PARA ESGOTAMENTO DA INSTÂNCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA INADEQUADA. SANÇÃO PROCESSUAL AFASTADA. PRECEDENTES DO STJ.

1. Na hipótese dos autos, o Juízo originário consignou que a inversão do ônus da prova decorreu da aplicação do princípio da precaução, como noticiado pelo próprio recorrente à fl. 579/STJ. Nesse sentido, a decisão está em consonância com a orientação desta Corte Superior de que **o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório**. (STJ. Agravo interno no agravo em recurso especial 2015/0228871-9. Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma. Julgamento em 06/12/2016, publicação em 19/12/2016).

Assim também já se posicionou o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA - PRELIMINAR - NULIDADE DA SENTENÇA - REJEITADA - AUTO DE INFRAÇÃO - IEF - ESTADUAL Nº 14.309/06 E DECRETO Nº 44.309/06 - LEGALIDADE DA APLICAÇÃO - AUSÊNCIA DE VÍCIO NA AUTUAÇÃO - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO.



[...]

- Verificando que a autuada não produziu qualquer prova capaz de elidir a presunção de veracidade contida no auto de infração, ônus que lhe incumbia, a teor do disposto no art. 333, do CPC, tem-se o documento impugnado como perfeitamente válido e eficaz, eis que de acordo com as formalidade legais, não padece de qualquer vício. Assim, restando devidamente comprovada a ocorrência da infração ambiental, impõe-se a improcedência do pedido anulatório. (TJMG. Apelação Cível 1.0024.10.115074-6/001. 2ª Câmara Cível. Relatora: Des. Hilda Teixeira da Costa. Julgado em: 07/08/13, publicação da súmula em: 21/08/13)

Portanto, no âmbito da autuação administrativa, o poluidor está submetido à responsabilidade subjetiva com a presunção de culpa, ou seja, cabe ao recorrente o ônus de provar o contrário do que for verificado pelos agentes fiscalizadores.

No presente caso, os requisitos específicos para a existência da responsabilidade do infrator foram totalmente demonstrados no Auto de Infração em análise, quais sejam: o fato, por meio da descrição de todas as circunstâncias encontradas no local; o dano, verificado com degradação constatada; bem como o nexo de causalidade, ou seja, o liame que une a conduta do agente ao resultado danoso.

Diante do exposto, não tendo o recorrente se desincumbido do seu ônus de comprovar quaisquer alegações contrárias ao registrado no processo, não há que se falar em desconstituição do Auto de Infração e suas penalidades.

2.6. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL ADMINISTRATIVA SUBJETIVA

A responsabilidade por danos ambientais tem repercussão jurídica tripla: o poluidor, por um mesmo ato, pode ser responsabilizado, alternativa ou cumulativamente, nas esferas penal, civil e administrativa, tendo cada uma delas características específicas e sendo independentes entre si. É o que prevê a Constituição de 1988, em seu art. 225, §3º, vejamos: 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 os danos causados.

No âmbito administrativo, é imperioso ressaltar que, segundo entendimento pacificado pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, por meio do Parecer nº 15.877, de 23 de maio de 2017, abaixo citado, a culpa do infrator, sobre o qual recai o ônus probatório, é presumida, sendo aplicada a responsabilidade subjetiva:



Governo do Estado de Minas Gerais
Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Instituto Estadual de Florestas
Assessoria de Controle Processual e Autos de Infração

ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. NATUREZA SUBJETIVA.
CULPABILIDADE. INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES
ADMINISTRATIVAS. IUS PUNIENDI. DEVIDO PROCESSO SUBSTANCIAL.
CULPA PRESUMIDA. PARECERES AGE NS. 15465/2015 E 15.812/2016.
PARECER ASJUR/SEMAD 46/2017.

A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitindo-se autoria direta e concorrência, na forma da legislação estadual, sendo a culpa presumida, incumbindo ao acusado o ônus de provar o contrário [...]

Nesse sentido também é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, que aduz que o princípio da precaução no direito ambiental pressupõe a inversão do ônus da prova, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. CUSTEIO DE PERÍCIA PARA AVALIAR SE HOUVE INVASÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO QUE NÃO ABRANGE TODOS OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO VERGASTADO. SÚMULA 538/STF. MULTA PROCESSUAL. INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO INTERNO CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA. NECESSIDADE DE JULGAMENTO COLEGIADO PARA ESGOTAMENTO DA INSTÂNCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA INADEQUADA. SANÇÃO PROCESSUAL AFASTADA. PRECEDENTES DO STJ.

1. Na hipótese dos autos, o Juízo originário consignou que a inversão do ônus da prova decorreu da aplicação do princípio da precaução, como noticiado pelo próprio recorrente à fl. 579/STJ. Nesse sentido, a decisão está em consonância com a orientação desta Corte Superior de que **o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório**. (STJ. Agravo interno no agravo em recurso especial 2015/0228871-9. Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma. Julgamento em 06/12/2016, publicação em 19/12/2016).

Assim, no âmbito da autuação administrativa, o poluidor está submetido à responsabilidade subjetiva, que admite a autoria direta e a concorrência, e tem a culpa presumida, incumbindo ao acusado o ônus de provar o contrário.

Quanto aos possíveis destinatários da autuação, a Lei nº 20.922/13, que dispõe sobre as políticas florestal e de biodiversidade no estado, define, no seu art. 109, abaixo citado, que as penalidades incidem sobre os autores, sejam eles diretos, representantes legais ou contratuais, ou sobre quem concorra para a prática da infração ou para obter vantagem dela:

Art. 109 – As penalidades previstas no art. 106 **incidem sobre os autores, sejam eles diretos, representantes legais ou contratuais, ou sobre quem concorra para a prática da infração ou para obter vantagem dela.**

Parágrafo único – Se a infração for praticada com a participação direta ou indireta de técnico responsável, será motivo de representação para abertura de processo disciplinar pelo órgão de classe, sem prejuízo de outras penalidades.



Assim também dispõe o Decreto estadual nº 44.844/08, no art. 31(vigente à época da autuação), e o Decreto 46.668/14, no art. 25, os quais determinam a identificação, no auto de infração, do autor e de todos que tenham contribuído direta ou indiretamente para a prática da infração, *in verbis*:

Art. 32 – Verificada a ocorrência de infração à legislação ambiental ou de recursos hídricos, será lavrado auto de infração, em 3 (três) vias, destinando-se a primeira ao autuado e as demais à formação de processo administrativo, devendo o instrumento conter:

[...]

§ 2º – § 2º O servidor credenciado deverá identificar no auto de infração **os autores, sejam eles diretos, representantes legais ou todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, além de todos aqueles que de qualquer modo, tenham concorrido para a prática da infração.**

Art. 25. O Auto de Infração será lavrado em quatro vias, destinando-se a primeira ao autuado, a segunda à formação do processo administrativo, a terceira ao Ministério Público e a quarta para controle da Administração Pública, devendo o instrumento conter, no mínimo:

[...]

§ 1º O auto de infração deverá fazer a **individualização do autor e de todos os que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração**, sendo aplicadas as respectivas penas, conforme o tipo infracional.

Diante do exposto, o proprietário de imóvel, o possuidor, O ARRENDANTE OU O ARRENDATÁRIO, que é o caso do recorrente, conforme disposto na autuação fls. 01, campo “Vínculo do autuado”, desde que identificado como autor direto da ação ou omissão ou que haja indícios de ter concorrido para a sua prática, pode ser responsabilizado administrativamente pela infração ambiental.

No presente caso, a recorrente não se desincumbiu do ônus de provar o alegado, tendo feito apenas afirmações no sentido da sua ausência de culpabilidade, o que não é suficiente para elidir a sua responsabilidade.

PARECER AGE nº 15.877, de 23 de maio de 2017 [\[1\]\[editar\]](#)

- Natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental: subjetiva, admitindo-se autoria direta e concorrência, sendo a culpa presumida, incumbindo ao acusado o ônus de provar o contrário. - Quem pode ser autuado? O proprietário de imóvel, o possuidor, o arrendante ou o arrendatário, desde que identificado como autor direto da ação ou omissão tipificada como infração administrativa ambiental ou que haja indícios de ter concorrido para a sua prática, afastando-se, portanto, a solidariedade e a subsidiariedade. - O auto de infração deve constar a indicação de todos os envolvidos no fato, que tenham concorrido direta ou indiretamente para a prática da infração (art. 109 da Lei 20.922/12; art. 31, § 2º do Decreto nº 44.844/08 e art. 25, § 1º do Decreto nº 46.668/14, abaixo citados).



Governo do Estado de Minas Gerais
Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Instituto Estadual de Florestas
Assessoria de Controle Processual e Autos de Infração



Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD

Interessado: Superintendência de Controle Processual e Apoio Normativo - Subsecretaria de Fiscalização Ambiental - SUFIS-SEMAD

Parecer n.: 15.877

Data: 23 de maio de 2017

Classificação Temática: Meio ambiente. Responsabilidade administrativa. Meio ambiente. Poder de Polícia.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. MEIO AMBIENTE. TRIPLICE RESPONSABILIDADE. ART. 225, § 3º, DA CR/88. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. NATUREZA SUBJETIVA. CULPABILIDADE. INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. *IUS PUNIENDI*. DEVIDO PROCESSO SUBSTANCIAL. CULPA PRESUMIDA. PARECERES AGE NS. 15.465/2015 E 15.812/016. PARECER ASJUR/SEMAD 46/2017.

A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitindo-se autoria direta e concorrência, na forma da legislação estadual, sendo a culpa presumida, incumbindo ao acusado o ônus de provar o contrário.

O processo administrativo sancionador deve respeitar aos princípios constitucionais reitores do devido processo substancial: legalidade, tipicidade, proporcionalidade, culpabilidade, personalismo ou intranscendência da sanção.

O proprietário de imóvel, o possuidor, o arrendatário ou o arrendatário, qualquer deles pode ser autuado, desde que identificado como autor direto da ação ou omissão tipificada como infração administrativa ambiental ou que haja indícios de ter concorrido para sua prática, afastando-se, portanto, a solidariedade e a subsidiariedade.

Do Auto de Infração deve constar a indicação de todos os envolvidos no fato, que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração (art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013, art. 31, § 2º, do Decreto 44.844/08 e art. 25, § 1º, do Decreto n. 46.668/2014), descrevendo-se, com clareza, as circunstâncias em que ocorreu o fato constitutivo da infração e os aspectos que induzem ao envolvimento.

50. Com efeito, respondemos às indagações da Consultante, nos seguintes termos:

A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitida a responsabilidade concorrente, cuja culpa/dolo se presume, o que reduzida na inversão do ônus da prova, isto é, compete ao acusado provar que não concorreu para a prática da infração; que não era razoável, no caso concreto, exigir-se dele conduta diversa (ideia de culpa como elemento normativo).

Afastam-se a solidariedade e a subsidiariedade. Só responde quem pratica ato ou se omite no dever legal e quem concorre para a infração. Esse entendimento se aplica entre proprietário e posseiro no que se refere a sanção por cometimento de infração administrativa ambiental envolvendo bem imóvel.

A definição da concorrência para a prática da ação ou omissão infracional se dará no âmbito do processo administrativo, o que conduz ao dever do órgão ambiental fiscalizador de identificar, no Auto de Infração, o autor direto e eventuais concorrentes para viabilizar a aplicação da sanção a cada qual, cabendo, a cada autuado, fazer prova em contrário (art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013, art. 31, § 2º, do Decreto 44.844/08 e art. 25, § 1º, do Decreto n. 46.668/2014).

A situação posta na indagação de n. 4 fica prejudicada, considerando que será autuado o autor direto e eventuais envolvidos, concorrentes, não sendo a transferência formal, ou não, da propriedade o que irá definir a responsabilidade pela infração administrativa.

Assessoria de Controle Processual e Autos de Infração

Av. Afonso Pena, nº 1.901, 3º andar, Bairro Funcionários - CEP 30.130-004 - Belo Horizonte/MG

2.7. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TAC – AUTUADO REQUER

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é o instrumento de resolução negociada de conflitos envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, com força de título executivo extrajudicial, que, no âmbito ambiental, pode ser firmado com o infrator que estiver exercendo atividade sem licença ou autorização. Nos termos do art. 16, § 9º, da lei estadual nº 7.772/80, neste termo deverá constar as condições e prazos para o funcionamento do empreendimento até a sua regularização, *in verbis*:

[...]

§ 9º Ao infrator que estiver exercendo atividade sem a licença ou a autorização ambiental competente, além das demais penalidades cabíveis, será aplicada a penalidade de suspensão de atividades, a qual prevalecerá até que o infrator obtenha a licença ou autorização devida ou firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização.



No presente caso, a recorrente requer, caso seja mantida a infração administrativa e a penalidade aplicada, que lhe seja oportunizada a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, com a conseqüente redução da multa no percentual de até 50% (cinquenta por cento), nos termos do art. 50, do Decreto nº 44.309/2006:

Art. 50. As multas poderão ter sua exigibilidade suspensa nos seguintes casos:

I - assinatura do termo de ajustamento de conduta a que se refere o § 3º do art. 79 quando houver cumulação da penalidade de multa com a penalidade de suspensão;

II - assinatura do termo de ajustamento de conduta a que se refere o § 2º do art. 77 quando houver cumulação da penalidade de multa com a penalidade de embargo;

III - assinatura do termo de ajustamento de conduta, quando houver aplicação da penalidade de multa, exclusivamente ou cumulada com penalidades distintas das de suspensão ou de embargo.

§ 1º O descumprimento do termo de ajustamento de conduta que se referem os incisos I, II e III implicará na exigibilidade imediata da multa em seu valor integral.

§ 2º A multa poderá ter o seu valor reduzido em até 50% (cinquenta por cento), na hipótese de cumprimento das obrigações relativas a medidas específicas para corrigir ou cessar a poluição ou degradação assumidas pelo infrator no termo de ajustamento de conduta, desde que promovidas dentro dos prazos e condições nele previstos.

§ 3º O termo de ajustamento de conduta a que se referem os incisos I, II e III deste artigo deverá ser firmado no mesmo prazo previsto para o recolhimento da multa.

Diante do pleito formulado, é mister salientar que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um ato administrativo negocial celebrado entre o particular infrator das leis ambientais e causador de dano ambiental e o Poder Público.

Salienta-se que é um meio alternativo de solução de conflitos que pode ser aplicado aos Direitos Difusos e, portanto, ao Direito Ambiental, e tem como vantagem o desafogamento da máquina administrativa e judiciária e a efetividade e celeridade na prevenção de danos e reparação do meio ambiente.

Todavia, não há como afastar da sistemática de responsabilização ambiental a análise interpretativa e discricionária, ante a complexidade e multidisciplinaridade que envolve a aferição do dano em cada caso concreto, bem como suas conseqüências e formas de reparação.

Nesta senda, no que tange à discricionabilidade do Poder Público quanto à celebração do TAC, a melhor doutrina não destoa de tal entendimento:

[...] o exercício de interpretação e discricionabilidade administrativa ou técnica acompanha o processo decisório ambiental, desde os estudos prévios de impacto, passando pela própria caracterização do dano, culminando nos procedimentos de reparação consensual (na forma de um ajustamento de conduta) ou litigiosa (esta última até a execução da sentença judicial). (FERNANDES, Rodrigo. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 108-109)



No mesmo sentido dispõe THOMÉ (2013):

Cumpra observar que o compromisso de ajustamento de conduta depende da convergência de vontades entre as partes, ou seja, não há que se falar em direito subjetivo de uma das partes em firmar o referido compromisso. Segundo Heline Sivini Ferreira, o compromisso de ajustamento de conduta corresponde, na verdade, a uma solução extrajudicial de conflito, evitando, assim, a propositura da Ação Civil Pública. Para tanto, todos os interessados no ajustamento de determinada conduta devem estar de acordo com os termos do compromisso. (THOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental. 3ª Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 638.)

Para a concessão do aludido Termo de Ajustamento de Conduta, entretanto, seria necessária a apresentação de proposta por parte do recorrente, a ser avaliada pelo órgão ambiental competente, o que não ocorreu.

Portanto, não basta a proposta do recorrente para que seja efetivado o Termo, é necessária a análise e concordância do órgão detentor do Poder de polícia, o que não ocorreu até o presente momento.

2.8. DA LEGALIDADE DA AUTUAÇÃO – EXPLORAÇÃO EM ÁREA DE RESERVA LEGAL SEM AUTORIZAÇÃO PRÉVIA

O Recorrente, em seu recurso de fls. 29/35, afirma que:

Desta forma, à mingua de maiores esclarecimentos oferecidos pelo auto de infração, pode-se concluir que efetivamente a área afetada de 50,49 hectares era realmente de pastagem, sem nenhum rendimento lenhoso, tanto é que o auto de infração não especifica o volume do material lenhoso oriundo da área que se disse desmatada. A operação realizada na propriedade foi a de limpeza de pasto, para a qual não é exigida a autorização do órgão competente.

(...) Desta forma configurou-se que a operação realizada foi realmente a de limpeza de pasto, para a qual, conforme já disse, não necessitam de prévia autorização do órgão ambiental vigente.

Assim, o recurso interposto pelo recorrente não se preocupou em questionar sobre a legalidade da autuação ou em negar que cometeu as infrações contidas no art. 95, inciso IV e art. 96, I, “a”, 3 do Decreto Estadual nº 44.309/2006, vigente à época.

Pertinente esclarecer que Reserva Legal, conforme define o art. 3º, III da Lei Federal nº 12.651/12, é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12 desta mesma Lei, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação



e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

O Decreto Federal nº 23.793, publicado em 23 de janeiro de 1934, foi a referência legal que introduziu no nosso ordenamento a primeira concepção de “Reserva Florestal Legal”, ao prever, no seu artigo 23, que nenhum proprietário de terras poderia abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo, nos termos do art. 24, se as florestas fossem resultantes de sua própria iniciativa, ou seja, se tivessem sido plantadas pelos próprios proprietários.

Tal perspectiva foi mantida pela redação original do Código Florestal de 1965, instituído pela Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que regulamentou a possibilidade de exploração das florestas de domínio privado desde que reservados determinados percentuais florestais na propriedade a ser explorada.

Atualmente, todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados percentuais mínimos de acordo com a área e localização do imóvel (art. 12 do Código Florestal Federal, Lei nº 12.651/12).

A definição de reserva legal, segundo Édis Milaré (*Direito do Ambiente, 6ª ed., 2009, Editora Revista dos Tribunais*) é a seguinte:

Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. (pág. 752-753).

De acordo com a legislação aplicável à época da infração, qual seja, 09/10/2006, o art. 14 da Lei Estadual nº 14.309/02 que determinava:

Art. 14 – Considera-se reserva legal a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, ressalvada a de preservação permanente, representativa do ambiente natural da região e necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas, equivalente a, no mínimo, 20% (vinte por cento) da área total da propriedade.

§ 1º – A implantação da área de reserva legal compatibilizará a conservação dos recursos naturais e o uso econômico da propriedade.

§ 2º – **Fica condicionada à autorização do órgão competente a intervenção em área de reserva legal com cobertura vegetal nativa**, onde não serão permitidos o corte raso, a alteração do uso do solo e a exploração com fins comerciais, ressalvados os casos de sistemas agroflorestais e o de ecoturismo.



§ 3º – A autorização a que se refere o §2º somente será concedida em área de proteção ambiental mediante previsão no plano de manejo.

§ 4º – A área destinada à composição de reserva legal poderá ser agrupada em uma só porção em condomínio ou em comum entre os adquirentes.

O Laudo de Perícia Técnica (fls. 20/21) elaborado por técnico do IEF foi claro e conclusivo ao dispor que:

Na defesa apresentada pelo proprietário, Sr. José da Conceição Soares Dias, este alegou que não houve desmatamento em área de Reserva Legal.

Em consulta ao processo 08.02.00482/04 constatamos que parte da área demarcada na planta como área de Reserva Legal coincide com a área que se encontra gradeada pela propriedade. O proprietário alegou que ali foi realizada apenas limpeza de pastagem que não necessita de autorização do IEF, entretanto como a área havia sido averbada como Reserva Legal, esta não poderia sofrer nenhum tipo de intervenção, mesmo com baixo rendimento lenhoso.

A área apresentada na imagem do Google Earth, em anexo, sendo que a área em destaque é a área que havia sido demarcada como Reserva Legal em 2002 e agora encontra-se gradeada. Esta área não é mais Área de Reserva Legal, visto que após a constatação da infração em 20/09/2006, a Reserva Legal foi realocada em 04/10/06.

CONCLUSÃO

Houve intervenção sem prévia autorização em área de Reserva Legal na propriedade, sendo que a vegetação da área apresentou baixo rendimento lenhoso. (grifo nosso)

Não paira dúvidas que a autuada explorou área de reserva legal sem a prévia autorização do órgão ambiental, o que foi confirmado pelo laudo de perícia técnica elaborado pelo perito do órgão ambiental.

Fica, assim, patente o não atendimento à legislação aplicável ao tema, e demonstrado o acerto da autuação consubstanciada no Auto de Infração 007890/2006.

2.9. CONVERSÃO DA MULTA SIMPLES EM SERVIÇOS DE PRESERVAÇÃO, MELHORIA E RECUPERAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE

De acordo com o art. 64 do Decreto nº 44.844/08, poderá haver a conversão de até 50% (cinquenta por cento) do valor da multa em medidas de controle, que poderão incluir ação reparadora a ser realizada em qualquer parte do Estado, mediante assinatura de Termo de Compromisso com o órgão ambiental competente, *in verbis*:



Decreto Estadual nº 44.844/08

Art. 63 – Até cinquenta por cento do valor da multa de que tratam os arts. 60, 61, 62 e 64 poderão ser convertidos, mediante assinatura de Termo de Compromisso com o órgão ambiental competente, em medidas de controle, que poderão incluir ação reparadora a ser realizada em qualquer parte do Estado, desde que cumpridos os seguintes requisitos:

I – comprovação pelo infrator de reparação do dano ambiental diretamente causado pelo empreendimento e da adoção das medidas de controle ambiental exigidas pelo órgão ambiental competente;

II – comprovação do recolhimento do valor restante da multa, que não será convertido em medidas de interesse de proteção ambiental e de recursos hídricos, nos termos deste artigo se não aplicada a redução a que se refere o § 2º do art. 49;

III – o infrator possua atos autorizativos ambientais, ou os tenha formalizado, ainda que em caráter corretivo;

IV – aprovação pelo Copam, Cerh ou Conselho de Administração do IEF, da proposta de conversão elaborada pelo infrator;

V – assinatura de Termo de Compromisso com o órgão ambiental competente, fixando prazo e condições de cumprimento da proposta aprovada pelos dirigentes dos órgãos ambientais competentes.

§ 1º – O requerimento de conversão de que trata este artigo somente poderá ser realizado antes que o débito resultante da multa seja inscrito em dívida ativa.

§ 2º – A reincidência específica por agente beneficiado com a conversão de multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, implicará a aplicação de multa em dobro do valor daquela anteriormente imposta. (grifo nosso)

A legislação vigente à época da autuação, qual seja o Decreto Estadual nº 44.309/06, também dispõe sobre Termo de Compromisso nos mesmos termos da legislação vigente à época da interposição do presente recurso (Decreto Estadual nº 44.844/08), a saber:

Decreto Estadual nº 44.309/06

Art. 64. Até 50% (cinquenta por cento) do valor da multa de que tratam os arts. 62, 63 e 64 poderão ser convertidos, mediante assinatura de termo de compromisso com o órgão ambiental competente, em medidas de controle, que poderão incluir ação reparadora a ser realizada em qualquer parte do Estado, desde que cumpridos os seguintes requisitos:

I - comprovação pelo infrator de reparação do dano ambiental diretamente causado pelo empreendimento e da adoção das medidas de controle ambiental exigidas pelo órgão ambiental competente;

II - comprovação do recolhimento do valor restante da multa, que não será convertido em medidas de interesse de proteção ambiental e de recursos hídricos, nos termos deste artigo se não aplicada a redução a que se refere o § 1º do art. 50;

III - o infrator esteja licenciado ou tenha formalizado requerimento de licença, ainda que em caráter corretivo;

IV - aprovação pelo COPAM ou CERH da proposta de conversão elaborada pelo infrator.

V - assinatura de termo de compromisso com o órgão ambiental competente, fixando prazo e condições de cumprimento da proposta aprovada pelo COPAM ou pelo CERH.

§ 1º O requerimento de conversão de que trata este artigo somente poderá ser realizado antes que o débito resultante da multa seja inscrito em dívida ativa.



§ 2º A reincidência específica por agente beneficiado com a conversão de multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, implicará a aplicação de multa em dobro do valor daquela anteriormente imposta.

Entretanto, verifica-se, de acordo com o disposto, que para a assinatura do Termo de Compromisso devem ser cumpridos todos os requisitos estabelecidos nos incisos, como a reparação do ano diretamente causado pelo empreendimento, a comprovação do recolhimento do valor restante da multa, etc.

No presente caso, o autuado requer a conversão da multa simples em serviços de preservação, mas não estabelece de forma clara a proposta e tampouco cronograma para cumprir tais serviços, o que impossibilita a assinatura de eventual Termo Compromisso.

Ressalta-se, de toda forma, que o §1º do referido artigo prevê que este requerimento de conversão poderá ser realizado antes que o débito resultante da multa seja inscrito em dívida ativa, motivo pelo qual nada obsta que o autuado ainda apresente ao órgão ambiental as propostas e o cronograma.

Importante informar, também, que o valor inicialmente fixado pelo agente atuante fora definido no mínimo legal, não sendo constatada a existência de quaisquer circunstâncias atenuantes.

Diante disso, verifica-se que as questões suscitadas pelo recorrente não são hábeis a promover qualquer diminuição do valor da penalidade de multa simples inicialmente fixada e tampouco podem eximi-lo das penalidades que lhe foram impostas.

2.10. DA REMISSÃO - APLICABILIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 21.735/2015

O recorrente apresentou recurso contra a aplicação, pelo agente público competente, das seguintes penalidades: art. 95, IV e art. 96, I, “a”, 3 do Decreto Estadual nº 44.309/06. Com o advento da Lei Estadual nº 21.735/15, a multa referente à infração contida no art. 96, I, “a”, 3 do Decreto Estadual nº 44.309/06 foi alcançada pelo instituto da remissão.

Diante disso, conforme dispõe nos documentos de fls. 37 do processo administrativo ambiental foi certificado que:

“Certifico que o(s) crédito(s) não tributário(s) proveniente da(s) multa(s) citadas referente ao auto de infração **007890/2006** se enquadra(m) nos requisitos do art. 6º, da Lei 21.735/15, estando, portanto, **REMITIDOS(S)**.”



Pertinente esclarecer que a remissão é o perdão da multa aplicada, e não o reconhecimento, pelo órgão ambiental, da não ocorrência do dano ambiental. Conforme narrado no auto de infração o dano ambiental de fato ocorreu o que justificou a atuação do agente público.

Diante disso, está remetida a infração descrita no art. 96, I, “a”, 3 do Decreto Estadual nº 44.309/06, haja vista que a mesma foi alcançada pela lei da remissão.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opinamos pelo seguinte em relação ao recurso apresentado em face do auto de infração 007890/2006:

- **conhecer** o recurso apresentado pelo autuado, eis que tempestivo, nos termos do art. 60, §4º da Lei Estadual 14.309/2002, vigente à época (fls. 28);
- **não acolher** os argumentos apresentados pela autuada em seu recurso, face à ausência de fundamentos de fato e de direito que justificassem o acolhimento das argumentações apresentadas e tendo em vista estar o referido auto de infração em conformidade com os requisitos formais previstos no decreto 44.309/06 (vigente à época);
- **reconhecer** a aplicabilidade do art. 6º, §2º, incisos I e II da Lei Estadual nº 21.735/15 em relação à infração contida no art. 96, I, “a”, 3 do Decreto Estadual nº 44.309/06 (fls. 37);
- **manter** o valor da multa simples aplicada para a infração constante do art. 95, IV do Decreto Estadual nº 44.309/06, no valor de R\$ 31.787,00 (trinta e um mil, setecentos e oitenta e sete reais), devidamente atualizado.

Remeta-se este processo administrativo à autoridade competente a fim de que aprecie o presente parecer técnico.

Belo Horizonte, 16 de outubro de 2018.

Camila Albernáz Soares

Assessoria de Controle Processual e Autos de Infração - ASINF

De acordo,