



# GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

---

## **PARECER Nº 274/2012**

PROCESSO Nº: SPU 11620544-0  
INTERESSADO: DIFIS  
ASSUNTO: Manifestação jurídica acerca de questionamentos formulados pela DIFIS-GEFIS.

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da Comunicação Interna – CI de fl. 07, na qual, diante da lavratura de cinco autos de infração em face do Sr. Francisco das Chagas Lima, bem como da prática recorrente de infrações ambientais pelo referido senhor, a Diretoria de Fiscalização – DIFIS solicita desta Procuradoria Jurídica manifestação “acerca dos seguintes quesitos:

- 1) Adoção de medidas judiciais cabíveis contra o autuado, uma vez que as sanções administrativas aparentam ser ineficazes dado o elevado número de autos de infração lavrados;
- 2) Possibilidade de adoção de medidas administrativas para impedir de forma permanente o uso do Sistema DOF por parte do autuado em face de uso indevido do mesmo;”

Anexa à mencionada Comunicação, encontram-se o Relatório Técnico Nº 3284/2011 – DIFIS-EQTEC que constatou ser recorrente o cometimento de infrações ambientais relacionadas ao trabalho com matéria-prima de origem florestal e uso indevido do Sistema DOF por parte do Sr. Francisco das Chagas Lima, além das cópias dos diversos autos de infração lavrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, em desfavor do administrado em epígrafe (fls. 03/18).

É o breve relatório. Passo a opinar.



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE**

---

Objetiva o vertente parecer exarar manifestação acerca dos quesitos submetidos pela DIFIS à análise desta Procuradoria Jurídica.

O primeiro deles traz questionamento sobre quais seriam as medidas judiciais cabíveis contra o Sr. Francisco das Chagas Lima, tendo em vista que a aplicação de sanções administrativas tem-se mostrado incapaz de impedir a continuidade da prática dos ilícitos ambientais de sua autoria.

No caso em apreço, relata-se o cometimento reiterado de ilícitos relacionados a irregularidades no uso do Sistema DOF (Documento de Origem Florestal). Essas atitudes configuram ofensa à legislação protetora dos recursos naturais e não raramente ensejam a ocorrência de danos ambientais.

A prática desse tipo de ação fere o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal Brasileira de 1988<sup>1</sup>.

De acordo com o §3º do citado dispositivo legal “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”. Assim, todo aquele que executar ato prejudicial ao meio ambiente, estará sujeito a sofrer reprimendas penais e administrativas, além ser compelido a recuperar o ambiente por ele degradado.

Ao discorrer sobre o assunto, Paulo Affonso Leme Machado assevera:

*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito ao meio ambiente equilibrado é de cada um, como pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência.*

---

<sup>1</sup> 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.  
{...}



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE**

---

O uso do pronome indefinido - “todos”- alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja.

{...} O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de *interesse difuso*, não se esgotando num só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada. {...}<sup>2</sup>  
(grifos do autor)

Dessarte, por qualificar-se o meio ambiente como interesse difuso (de todos), o meio judicial, de competência desta Autarquia Estadual, adequado à sua defesa é a Ação Civil Pública (ACP), regulada pela Lei nº 7.347, de 24.07.1985, que assim estabelece, em seu art. 1º, *caput* e inciso “I”:

Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I- ao meio ambiente;

{...}

Consoante o art. 3º do mesmo diploma normativo, a Ação em comento “poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”. Entretanto, como bem ressalta o doutrinador já mencionado, “não se trata nessa ação de ressarcir as vítimas pessoais da agressão ambiental, mas de recuperar ou tentar recompor os bens e interesses no seu aspecto supra-individual”<sup>3</sup>.

Para a responsabilização do infrator pelos danos causados ao meio ambiente, deve haver a comprovação da efetiva ocorrência dos mesmos, bem

---

<sup>2</sup> *Direito Ambiental Brasileiro*, 19ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 133.

<sup>3</sup> Ob. Cit. p. 399.



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

---

como do nexos de causalidade com a conduta do agente. Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), senão vejamos:

**PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA - MANUTENÇÃO DE AVES SILVESTRES EM CATIVEIRO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO AGENTE POLUIDOR - AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO AMBIENTAL NÃO COMPROVADO.** 1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. **A responsabilidade civil objetiva por dano ambiental não exclui a comprovação da efetiva ocorrência de dano e do nexos de causalidade com a conduta do agente, pois estes são elementos essenciais ao reconhecimento do direito de reparação.** 3. **Em regra, o descumprimento de norma administrativa não configura dano ambiental presumido.** 4. Ressalva-se a possibilidade de se manejar ação própria para condenar o particular nas sanções por desatendimento de exigências administrativas, ou eventual cometimento de infração penal ambiental. 5. Recurso especial não provido. (RESP 200901752486; Relator(a): ELIANA CALMON; Órgão julgador: SEGUNDA TURMA; DJE DATA:14/04/2010). (grifo nosso)

Face ao julgado supra, conclui-se ser a demonstração dos prejuízos oriundos dos atos irregulares levados a efeito pelo autor da infração, elemento essencial à propositura da ACP destinada a responsabilizá-lo pelos malefícios por ele provocados à natureza.

Contudo, no processo *sub examine*, não consta tal relato, razão pela qual mostra-se imprescindível a elaboração de relatório técnico completo, no qual se especifique e discrimine os danos causados pelo administrado que vem, reiteradamente, infringindo a legislação ambiental.

Sabendo-se que os ilícitos praticados se traduzem na utilização ou porte de recurso natural sem a devida autorização ambiental, talvez haja certa dificuldade em aferir as lesões efetivamente causadas pela conduta irregular



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

*Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE*

---

constatada se os processos de autuação forem examinados isoladamente. Não obstante, considerando que o Relatório Técnico Nº 3284/2011 – DIFIS-EQTEC informa tramitar na SEMACE Plano de Manejo de titularidade do infrator em tela, vislumbra-se a possibilidade de identificação dos prejuízos sofridos pelo ambiente objeto de sua intervenção, através da comparação dos atos executados na área do aludido Plano com as condutas ilícitas verificadas nos AI's anexados aos presentes autos.

**Diante da explanação acima, recomenda-se que seja realizada inspeção no processo atinente ao Plano de Manejo Florestal de responsabilidade do Sr. Francisco das Chagas Lima, em avaliação conjunta com os processos de autuação em que ele consta como infrator, com o escopo de que se apure os danos ambientais causados. O resultado de tal avaliação deverá ser reduzido a termo em relatório técnico e enviado ao Núcleo de Processos Judiciais e Execução Fiscal da PROJU - NUPEF, a fim de que possa ser ajuizada Ação Civil Pública voltada à responsabilização do causador dos danos, com fulcro no art. 1º,I, da Lei nº 7.347/85.**

Nesse diapasão, considera-se salutar que, se possível, seja perscrutada a origem dos recursos naturais armazenados ou transportados irregularmente pelo administrado em tela, visto que, não necessariamente, foram retirados do terreno objeto do Plano de Manejo, mas sim de outros locais onde não seja autorizado o desmatamento. Nesse caso, importante será a descoberta (e o respectivo relato) de eventuais danos ocorridos nas áreas de onde esses recursos foram extraídos.

**Acrescente-se, aqui, que, no já mencionado Relatório Técnico Nº 3284/2011 – DIFIS-EQTEC, afirma-se ter sido requerida mudança de titularidade do Plano de Manejo em foco. A esse respeito, oportuno é advertir que, somente se considera possível a efetivação de tal transferência de titularidade, após a completa regularização da atividade florestal até o momento desempenhada pelo Sr. Francisco das Chagas Lima.**

Superada a questão relativa às “medidas judiciais” cabíveis ao caso em foco, passa-se agora a abordar o tema disposto no segundo quesito elaborado pela DIFIS, qual seja, a “possibilidade de adoção de medidas administrativas para



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

---

impedir de forma permanente o uso do Sistema DOF por parte do autuado em face de uso indevido do mesmo”.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, enquanto Entidade da Administração Pública Indireta do Estado do Ceará, submete-se, no desempenho de suas atribuições, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal<sup>4</sup>).

Dentre tais proposições, para o deslinde da vertente problemática, destaca-se o princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. Sobre esse preceito básico, Maria Sylvania Zanella Di Pietro ensina<sup>5</sup>:

No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo arrematam<sup>6</sup>:

Em suma, a Administração, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei (a atividade administrativa não pode ser *contra legem* nem

---

<sup>4</sup>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

{...}

<sup>5</sup>*Direito Administrativo*, 22ª ed., São Paulo, Atlas, 2009.

<sup>6</sup>*Direito Administrativo Descomplicado*, 15ª ed., Niterói, RJ, Impetus, 2008.



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

---

*praeter legem*, mas apenas *secundum legem*). Os atos eventualmente praticados em desobediência a tais parâmetros são atos inválidos e podem ter sua invalidade decretada pela própria Administração que os haja editado (autotutela administrativa) ou pelo Poder Judiciário. (grifos do autor)

À imposição de sanções administrativas pelas entidades detentoras de poder de polícia ambiental, incide, ainda, por analogia, o princípio da reserva legal, que veda a aplicação de pena sem anterior previsão legal. Nesse sentido, assevera o Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, Álvaro Lazzarini, *in litteris*<sup>7</sup>:

A sanção administrativa ambiental, assim, há de estar expressamente prevista na lei de regência, aplicando-se, analogicamente, o princípio da reserva legal do Direito Penal, consubstanciado na previsão de que não há pena sem prévia cominação legal, hoje com dignidade constitucional (art. 5º, XXXIX, da CF/88). Não se pode aplicar, em consequências, sanção administrativa ambiental que não esteja catalogada na lei anterior à ocorrência do ilícito administrativo de natureza ambiental.

Por força das regras suso explicitadas, para que seja lícito à SEMACE aplicar sanção consistente em impedir, de maneira permanente, o uso do Sistema DOF por parte de administrado que o tenha utilizado indevidamente, como pretende a DIFIS, tal pena precisa estar prevista em lei. Ou seja, é imprescindível que exista, na legislação, dispositivo autorizando a aplicação do retrocitado ato repressivo.

No entanto, ao compulsar os atos normativos portadores das sanções relacionadas com o transporte ou armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa sem a devida autorização ambiental, ou com uso

---

<sup>7</sup> [http://www.apmbr.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109](http://www.apmbr.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=109)



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE**

---

irregular do Sistema DOF, quais sejam, a Lei Federal nº 9605/98, o Decreto Federal 6.514/08 e a Instrução Normativa IBAMA nº 112/06, não se observa haver previsão da aludida espécie de penalidade.

Com efeito, a Lei Federal nº 9605/98 e o seu decreto regulamentador (Decreto Federal 6.514/08) contemplam como punições cabíveis à repressão das infrações administrativas ambientais advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; e restrição de direitos.

Note-se que nenhuma dessas penalidades possui caráter “permanente”. E nem poderiam possuir, vez que no Ordenamento Jurídico Pátrio são vedadas as penas de caráter perpétuo. É o que proclama o art. 5º, XLVII, da nossa Carta Magna, *in verbis*:

Art. 5. *Omissis*.

XLVII - não haverá penas:

{...}

b) de caráter perpétuo;

{...}

Tal proibição tem incidência não somente em âmbito penal, mas também na seara administrativa, conforme revelam os julgados a seguir colacionados:

ADMINISTRATIVO. REGISTRO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE FORMAÇÃO DE VIGILANTES. LEI 7.102/83. CONDENAÇÃO CRIMINAL POR ESTUPRO. CUMPRIMENTO INTEGRAL DE PENA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. ART. 64,





# GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

---

I, DO CÓDIGO PENAL. ART. 5º, XLVII, B), DA CONSTITUIÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. O art. 16, VI, da Lei 7.102/93 exige para o exercício da profissão de vigilante não ter antecedentes criminais registrados. 2. A condenação do candidato a vigilante por dois estupros, com cumprimento da pena há mais de seis anos, não representa empecilho ao registro do certificado do curso. A uma, porque o efeito de uma condenação penal desaparece depois de cinco anos do cumprimento da pena, nos termos do art. 64, I, do Código Penal. **A duas, porque a pena não pode gerar efeitos indefinidamente, pela proibição de pena de caráter perpétuo, a teor da alínea b) do inciso XLVII do artigo 5º da Constituição.** 3. Apelação provida para determinar o registro do certificado do vigilante. (TRF1 - AC - APELAÇÃO CÍVEL – 200734000337860, Relator(a): JUIZ FEDERAL GLÁUCIO FERREIRA MACIEL GONÇALVES (CONV.), Órgão julgador: QUINTA TURMA, Fonte: e-DJF1 DATA:18/02/2011, PAGINA:103). (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ORDEM DOS ADVOGADOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. IMPOSIÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DE 30 DIAS E ATÉ A EFETIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS. SEGURANÇA CONCEDIDA. SENTENÇA REFORMADA. 1. Nos termos do art. 70 da Lei n. 8.906/94, compete ao Conselho da Seccional da OAB, em cuja base territorial tenha ocorrido eventual infração, o poder de punir os advogados inscritos. 2. As sanções disciplinares a que se sujeitam os advogados no exercício da profissão estão expressamente previstas no art. 35 do Estatuto da Advocacia, quais sejam, censura, suspensão, exclusão e a multa. 3. Cumprida a pena de suspensão de 30 (trinta) dias pelo advogado, entremostra-se dezarrazoada protrair-lhe a suspensão do exercício profissional até que preste contas ao seu constituinte. Admitir tal hipótese importaria



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

---

aceitar uma segunda penalidade, com evidente bis in idem, **além de caracterizar-se sanção não prevista no art. 35 da Lei n. 8.906/94 e de caráter perpétuo.** 4. Apelação provida. (TRF1 - AMS 200338000291605, Relator(a): DESEMBARGADOR FEDERAL LEOMAR BARROS AMORIM DE SOUSA, Órgão julgador: OITAVA TURMA, e-DJF1 DATA:03/04/2009, PAGINA:759). (grifo nosso)

**Em virtude de todo o arcabouço legal, jurisprudencial e doutrinário esboçado até este ponto, forçoso é concluir pela impossibilidade jurídica impor sanção tendente a impedir, de forma permanente (ou perpétua), o uso do Sistema DOF por parte de determinada pessoa (física ou jurídica).**

Por outra senda, será adequada à repressão administrativa dos ilícitos atinentes à utilização do Sistema DOF e ao transporte e armazenamento de produto e subproduto florestal a aplicação das penalidades expressamente insculpidas na legislação, notadamente na Lei Federal nº 9605/98, no Decreto Federal 6.514/08 e na Instrução Normativa IBAMA nº 112/06.

No que tange às prescrições fixadas na Instrução Normativa IBAMA nº 112/06, importa salientar aquela contida em seu art. 35, que determina:

35. O Ibama suspenderá a emissão do DOF se constatada, de forma direta ou indireta, irregularidade na execução das autorizações concedidas em plano de manejo florestal sustentável, ou autorização de desmatamento, nos estoques de pátio ou no seu controle ou qualquer outra irregularidade constatada.

Em consonância com o disposto no artigo transcrito, na hipótese de se constatar qualquer irregularidade na execução do Plano de Manejo de titularidade



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

---

do administrado referido pelo Setor de Fiscalização, deverá ser suspensa a emissão do DOF de seu interesse, até a implementação das adequações necessárias.

Relevante trazer à baila, por derradeiro, o teor do §7º do art. 3º da mesma IN. Vejamos, *in verbis*:

Art. 3º. *Omissis*.

§7º O DOF somente será emitido pela pessoa física ou jurídica, quando esta estiver em situação regular com relação à obrigação de reposição florestal, nas hipóteses em que esta for exigível.

Desse modo, em sendo constatado que recai sobre o Sr. Francisco das Chagas Lima obrigação de reposição florestal pendente de cumprimento, entende-se necessária a sustação da emissão de DOF em favor de sua atividade até que se regularize integralmente a situação.

Ante todo o exposto, esta Procuradoria posiciona-se da seguinte forma:

1. Quanto ao primeiro quesito suscitado (“Adoção de medidas judiciais cabíveis contra o autuado, uma vez que as sanções administrativas aparentam ser ineficazes dado o elevado número de autos de infração lavrados”), sugere-se que seja realizada avaliação conjunta do processo referente ao Plano de Manejo Florestal de responsabilidade do Sr. Francisco das Chagas Lima e dos processos de autuação em que ele consta como infrator, com o fito de que sejam identificados e relatados os danos ambientais causados. Em póis, o relatório técnico contendo o resultado da apuração efetuada deverá ser enviado ao Núcleo de Processos Judiciais e Execução Fiscal da PROJU - NUPEF, a fim de subsidiar o ajuizamento de Ação Civil Pública voltada à responsabilização do causador dos danos, com fulcro no art. 1º, I, da Lei nº 7.347/85. Ressalte-se que tal procedimento é passível de utilização sempre se verificar situação idêntica ou semelhante à versada nestes fólios.



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

*Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente*  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE**

---

2. No concernente ao segundo e último quesito (“Possibilidade de adoção de medidas administrativas para impedir de forma permanente o uso do Sistema DOF por parte do autuado em face de uso indevido do mesmo”), entende-se pela juridicamente impossível a aplicação de sanção tendente a impedir, de forma permanente (ou perpétua), o uso do Sistema DOF por parte do infrator em questão, ou por qualquer outra pessoa (física ou jurídica) que tenha procedido (ou venha a proceder) de modo similar. Reafirme-se, então, nesta oportunidade, que, para a repressão dos ilícitos ambientais relacionados ao uso do Sistema DOF e ao transporte e armazenamento de produto e subproduto florestal, devem ser impostas as penalidades expressamente previstas na legislação, especialmente na Lei Federal nº 9605/98, no Decreto Federal 6.514/08 e na Instrução Normativa IBAMA nº 112/06.

É o parecer.

Fortaleza, 02 de abril de 2012.

Luciana Barreira de Vasconcelos  
Procuradora Autárquica

Aplicando analogicamente ao presente caso o art. 71, parágrafo único, da IN nº 02/2010 – SEMACE, consolidado as teses jurídicas abordadas no parecer supra.

À DIFIS,

Exarada a manifestação jurídica solicitada, encaminhamos os autos para conhecimento e adoção das providências nela sugeridas.

Fortaleza, 02 de abril de 2012.