



CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – CONSEMA

Comissão Temática Processante e Normatização

Autos de Infração Ambiental nº 282.053/2012

Recorrente: Abengoa Bioenergia Agrícola Ltda.

Assunto: Recurso especial em autos de infração ambiental

Relatora: Amanda de Moraes Modotti – PGE/SP

Trata-se de Auto de Infração Ambiental nº 282.053/2012, lavrado na data 02 de novembro de 2012 em desfavor de Abengoa Bioenergia Agrícola Ltda. por infringência do disposto no art. 38-A da Lei Federal nº 9605/1998 e no art. 49 da Resolução SMA nº 32/2010.

Conforme consta dos autos, a Polícia Militar Ambiental lavrou o auto de infração ambiental por ter constado a ocorrência de queima da palha da cana de açúcar em duas áreas, sendo 12 ha em área agropastoril e 4,84 ha em área de vegetação nativa secundária em estágio avançado de regeneração, atividades estas sem licença ambiental.

O autuado ofereceu defesa administrativa (fls. 12-36), que em 04 de abril de 2014 foi julgada parcialmente procedente, apenas para reduzir o valor da multa em 40%.

Notificado do teor da decisão de primeira instância em 16 de setembro de 2011 (fls. 136) e, novamente, em 05 de setembro de 2016, o autuado apresentou recurso em 22 de setembro de 2016 (fls. 141/176).

A Comissão Especial de Julgamento apreciou o recurso em 20 de abril de **2022**, ocasião em que se deliberou pela manutenção do auto de infração com a aplicação de majoração da multa pelo dobro de seu valor inicial (fls.

181/185).

O autuado foi notificado da decisão em segunda instância em 05 de maio de 2022 e apresentou Pedido de Reconsideração em 20 de maio de 2022 (fls. 190/196), ocasião em que requereu o reconhecimento do decurso do prazo de prescrição intercorrente, uma vez que os autos ficaram paralisados por mais de 5 anos.

Às fls. 198/210 foi acostado o Parecer PA nº 127/2011 da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, ocasião em que se fixou o entendimento de que não se aplicam os artigos 21 a 23 do Decreto Federal nº 6.514/2002 aos processos estaduais relativos à infração ambiental.

A Comissão Especial de Julgamento apreciou o pedido de reconsideração em 05 de fevereiro de 2024, quando se deliberou pela manutenção da decisão proferida na análise da defesa (fls. 212/214).

O autuado foi notificado da decisão em segunda instância em 27 de fevereiro de 2024 e, em 07 de março de 2024, interpôs o Recurso Especial que ora se analisa.

Às fls. 264 há despacho da Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade onde se lê o que segue:

1. *Vistos;*
2. *Trata-se de recurso especial interposto nos termos do Decreto Estadual nº 55.087/2009, artigo 3º.*
3. *De acordo com o rastreamento do AR, o recurso é tempestivo.*
4. *O Auto de Infração foi lavrado com penalidade de multa simples consolidada no valor de R\$ 290.400,00, ou seja, 8.212 UFESP, considerando a UFESP no valor de R\$ 35,36 válida para o corrente ano de 2024, superando, assim o valor de 7.500 UFESP.*
5. *A área encontra-se embargada, conforme decisão da Comissão Especial de Julgamento.*
6. *Portanto, entende-se que o AIA atende o exigido no supracitado Decreto.*
7. *Diante do exposto, encaminhe-se ao Gabinete do Coordenador, para ciência e manifestação.*

Encaminhados os autos ao Conselho Estadual de Meio Ambiente, estes foram distribuídos à relatoria em reunião da Comissão temática Processante de Normatização, apresentando-se neste ato o voto da relatora.

É o relatório.

1. Dos requisitos formais de admissibilidade

A competência recursal conferida ao Conselho Estadual de Meio Ambiente tem previsão legal no art. 2º, IX, da Lei 13.507/2009, regulada pelas disposições do Decreto nº 55.087/2009.

Nos termos do art. 3º, incisos I e II, do Decreto nº 55.087/2009, com alterações derivadas do disposto no Decreto nº 64.122/2019, caberá recurso especial ao Consema, no âmbito dos procedimentos referentes a auto de infração por desrespeito à legislação ambiental, quando presente, **cumulativamente**, a aplicação de pena de multa de valor superior a 7.500 (sete mil e quinhentas) UFESP's e aplicação da pena de interdição.

No caso em exame, encontram-se preenchidos os requisitos de admissibilidade do Recurso Especial interposto.

No entanto, verifica-se a intempestividade do Recurso interposto.

Isso porque tal recurso deveria ter sido interposto no prazo de 10 dias a contar de 05 de maio de 2022, quando o Autor foi notificado da decisão em segunda instância.

De efeito, o Pedido de Reconsideração de fls. 190/196 não era cabível, uma vez que não se tratava de decisão tomada “originariamente pelo Governador do Estado ou pelo dirigente superior de pessoa jurídica da Administração descentralizada”, conforme exige o art. 42 da Lei nº 10.177/1998.

Assim, incabível o Pedido de Reconsideração e não interposto na ocasião o Recurso Especial, padece o presente de intempestividade. Não se conhece, portanto, do recurso interposto.

2. Do mérito recursal

Ainda que fosse superado o obstáculo relativo prazo para interposição do recurso, no mérito não se verifica melhor sorte.

a) Da não ocorrência da prescrição intercorrente alegada

Deduz o Recorrente, com base no Decreto Federal nº 6514/2008 que teria decorrido o prazo prescricional intercorrente de 5 anos, já que o recurso administrativo interposto em 22 de setembro de 2016 teria sido julgado depois de 5 anos e 8 meses.

Não assiste razão ao recorrente.

Como se sabe, há consolidado entendimento jurisprudencial apontando que a Lei Federal nº 9.873/1999 e o Decreto Federal nº 6.514/2008 não se aplicam a processos administrativos em trâmite no Estado de São Paulo:

"Neste ponto assevero que é inaplicável a prescrição intercorrente prevista na Lei nº 9.873/99 que, conforme entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios (AgInt no REsp. 1.665.220/DF, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 25.9.2019 e AgInt no REsp. 1.738.483/PR, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 3.6.2019).

Nesse mesmo sentido, esta 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente firmou entendimento, o qual passo a adotar, de que é inaplicável o artigo 21 do Decreto Federal nº 6.514/2008, posto que disciplina a prescrição intercorrente em processos administrativos do âmbito federal." (TJ/SP – 1ª Câmara Reservada do Meio Ambiente – AP 1005207-28.2020.8.26.0562 – Rel. Ruy Alberto Leme Cavaleiro – j. 17/11/2021).

"De fato, o Eg. STJ consolidou o entendimento a respeito da não incidência do artigo 21, § 2º, do Decreto nº 6.514/2008, aos procedimentos administrativos estaduais e municipais" (TJ/SP – 2ª Câmara Reservada do Meio Ambiente – AP 1000517-39.2021.8.26.0523 – Rel. Paulo Alcides – j. 19/09/2022).

Além disso, em precedentes que trataram especificamente do assunto, entendeu-se que **o prazo quinquenal previsto no art. 1º do Decreto Federal nº 20.910/32 refere-se apenas à cobrança da multa administrativa**, começando a fluir do encerramento do processo administrativo, **não podendo ser utilizado para prescrição intercorrente que, assim, exigiria previsão normativa estadual expressa**. Confira-se:

MEIO AMBIENTE – AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO – MULTA AMBIENTAL – PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE – PROCESSO ADMINISTRATIVO – NÃO OCORRÊNCIA – INAPLICABILIDADE DA LEI 9.873/99 AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS – DECRETO Nº 20.910/32 – TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL A PARTIR DO FIM DO PROCESSO ADMINISTRATIVO – AFASTAMENTO DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. Não há que se falar em prescrição intercorrente no caso, vez que, conquanto o magistrado "a quo" tenha aplicado à espécie a Lei nº 9.873/99, vê-se que, em verdade, a prescrição relativamente à cobrança de multa administrativa aplicada em razão de infração ambiental é de 5 anos e apenas começa a correr do encerramento do processo administrativo. Assim, em razão da inaplicabilidade da Lei nº 9.873/99 à hipótese, bem como da adoção do prazo prescricional quinquenal estabelecido no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, de rigor se afastar o pleito voltado ao reconhecimento da prescrição. MEIO AMBIENTE – AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO – MULTA AMBIENTAL – SUPRESSÃO DE ESPÉCIMES ARBÓREOS EM IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO AUTUADO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO – PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO AFASTADA – AUTO DE INFRAÇÃO ANULADO – PROCEDÊNCIA DO FEITO MANTIDA, POR FUNDAMENTO DIVERSO – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. O ato administrativo goza, em princípio, de presunção de legitimidade e certeza. Uma vez refutado, abre-se a oportunidade de se comprovar a sua pertinência ou não, cumprindo ao agente público o ônus da provar a regularidade de seu proceder. Tendo sido o autor autuado por supressão de espécimes arbóreos sem a devida permissão, fato que não restou comprovado por meio dos elementos contidos nos autos, de rigor a desconstituição do auto de infração. Sentença de procedência mantida, ainda que por diversos fundamentos.(TJSP; Apelação Cível 1027962-30.2021.8.26.0071; Relator (a): Paulo Ayrosa; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Bauru - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/06/2022; Data de Registro: 01/06/2022)

Nesse sentido, nos termos da **Súmula 467 do STJ**: *“Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental”*.

Assim, não tendo decorrido o prazo de cinco anos do término do processo administrativo, não há que se falar em prescrição.

Além disso, ainda que se pudesse aplicar o **DF nº 20.910/32** para fins de reconhecimento de prescrição intercorrente, é certo que o seu **artigo 4º** prevê que a prescrição não corre durante o tempo que o funcionário ou a repartição levar para analisar o recurso administrativo.

Portanto não merece acolhida a alegação de prescrição intercorrente.

b) Da ausência de vícios no auto de infração lavrado

De início, cumpre assinalar a incidência do postulado geral da legitimidade dos atos administrativos como decorrência do artigo 37 da Constituição Federal, informador dos princípios regentes da Administração Pública. Nesse sentido, a lição de Bandeira de Mello:

Presunção de legitimidade – é a **qualidade, que reveste tais atos, de se presumirem verdadeiros e conformes ao Direito, até prova em contrário**. Isto é, milita em favor deles uma presunção *juris tantum* de legitimidade; salvo expressa disposição legal, dita presunção só existe até serem questionados em juízo. Esta, sim, é uma característica comum aos atos administrativos em geral; as subseqüentemente referidas não se aplicam aos atos ampliativos da esfera jurídica dos administrados.¹ (grifamos)

Evidente que tal presunção é relativa, o que obriga a inversão do ônus da prova, cabendo ao administrado o encargo de provar a invalidade do ato, através da demonstração de sua ilegalidade. Dessa forma, a presunção de legitimidade do ato administrativo somente será afastada pela demonstração da ilegalidade que o reveste. Na hipótese de não comprovação das alegações pela Recorrente, presume-se a integral regularidade do ato administrativo.

No caso concreto, o auto de infração ambiental reveste-se de plena legalidade, uma vez cumpridos os requisitos formais e materiais que o orientam, conforme dicção do Decreto estadual nº 64.456/2019:

Artigo 3º - A infração ambiental será apurada mediante procedimento administrativo próprio, iniciado por meio de Auto de Infração Ambiental.

§ 1º - O Auto de Infração Ambiental conterà:

1. identificação do autuado;
2. descrição das infrações administrativas constatadas;
3. indicação:
 - a) dos dispositivos legais e regulamentares infringidos;
 - b) das medidas administrativas adotadas;
 - c) das sanções cabíveis.

Assim, presente a motivação que levou à edição do ato administrativo, de forma a preservar a pertinência lógica entre o fato jurídico observado, o incêndio na plantação

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo, 22ª ed., p. 401

de cana, e a emissão do ato jurídico pela Administração, isto é, a lavratura do auto de infração correspondente ao dano vislumbrado.

Não se pode, pois, exigir que o agente tenha atitude distinta da observada no caso concreto, quando da aplicação da sanção administrativa, devendo-se preservar a convicção legal que motivou a ação do agente estatal. Uma vez vislumbrada a ocorrência do fogo, a autoridade estatal deve de pronto agir, em consonância com a autoexecutoriedade dos atos administrativos, responsabilizando de imediato eventuais infratores.

O auto lavrado respeitou todas as formalidades legais já que: (i) caracterizou adequadamente o dano ambiental (o Boletim de Ocorrência lavrado traz detalhadamente o dano ocorrido); (ii) identificou a responsabilidade do agente (o próprio coordenador agrícola da empresa, Sr. João Carlos Chagas, declarou que um foco de incêndio proveniente da queima da palha da cana-de-açúcar alastrou-se pela propriedade); (iii) identificou o nexo de causalidade entre a conduta e o dano (também constatada pela declaração do Sr. João Carlos Chagas).

Além disso, não se duvida da competência dos agentes que lavraram o auto de infração ambiental, conforme os termos do art. 3º, § 1º da Resolução SMA nº 32/2010.

c) Da existência de culpa do Infrator – nexo de causalidade e omissão

A conduta omissiva da Recorrente, elencada em critérios objetivos pela autoridade policial, de acordo com o BO/PAmb (fls. 02 e seguintes), implica culpa pela degradação ambiental, pois o dano provavelmente seria evitado caso algumas medidas prévias fossem tomadas pelo infrator. Acerca da omissão que deu causa à infração, dispõe o artigo 3º da Resolução SMA 48/2014:

Art. 3º Considera-se sujeito ativo da infração administrativa ambiental, qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha concorrido, por ação **ou omissão**, para a prática da infração.

§ 1º As penalidades incidirão sobre os autores diretos e indiretos, alcançando, na sua ausência e impossibilidade de identificação, proprietários do imóvel, arrendatários, parceiros, posseiros, gerentes, administradores, diretores, promitentes compradores, bem como, de

modo compartilhado, autoridades que se omitirem ou facilitarem na prática do ato, na forma prevista nesta Resolução e demais legislação em vigor.

Nesse sentido dispõe o artigo 1º e incisos da Resolução SMA 81/2017 exemplificando as **medidas de precaução que, vale dizer, não foram observadas pela parte autora no desenvolvimento de sua atividade:**

Art. 1º [...]

§ 1º - O nexo causal pela omissão será estabelecido pela demonstração da ausência de adoção ou adoção insuficiente de medidas preventivas ou de combate ao fogo, tais como:

I - manutenção adequada de aceiros lindeiros às unidades de conservação, áreas de preservação permanente, reservas legais, fragmentos florestais, estradas, rodovias ou aglomeração urbana;

II - monitoramento das áreas críticas e vulneráveis a incêndios;

III - monitoramento da umidade relativa do ar e previsão de ações para o período em que se mostrar baixa;

IV - criação e operacionalização de planos de auxílio mútuo em emergências que descrevam as ações conjuntas ou solidárias de combate ao fogo;

V - combate efetivo ao incêndio por meio de brigadistas devidamente treinados e equipados.

§ 2º - A Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, ouvido o Comando de Policiamento Ambiental da Polícia Militar do Estado de São Paulo, definirá, por meio de Portaria, os parâmetros para a apuração das medidas preventivas e de combate ao fogo de que trata o § 1º deste artigo.

As referidas resoluções encontram respaldo na legislação ambiental federal, conforme o artigo 70 da Lei 9.605/98:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Ainda a respeito da omissão, especificamente em caso referente a queima de palha de cana, estabelece o **Superior Tribunal de Justiça**:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL POR MULTA AMBIENTAL. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. DEGRADAÇÃO DE ÁREA CONTÍGUA. LEGITIMIDADE PASSIVA. AGRAVO REGIMENTAL DO PARTICULAR A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A legitimidade por dano ambiental alcança, imediatamente, aquele que, por ação ou omissão, causou ou permitiu que fosse causado dano ao patrimônio ambiental. Essa responsabilidade de quem assim procede se define da maneira mais objetiva possível, mediante a simples **resposta à pergunta quem causou, quem provocou ou quem permitiu que o dano ocorresse. Neste caso, não há dúvida alguma que a conduta comissiva ou omissiva foi perpetrada pelo acionado**, fato que sequer foi negado pela parte recorrente. 3. Agravo Regimental do particular a que se nega provimento. (AgRg no AREsp n. 796.146/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 15/8/2017, DJe de 25/8/2017.)

Nesse aspecto, a **Portaria CFA nº 16 de 1º de setembro de 2017** apresenta os **critérios utilizados pela autoridade policial para o estabelecimento da conduta omissiva do proprietário, exclusivamente para as ocorrências de incêndios canavieiros de autorias desconhecidas**.

Conforme a portaria, a culpa será estabelecida nos casos em que **a soma dos scores dos critérios parametrizados atingir o valor inferior a 16** (art. 4^o3).

Ressalte-se que cada um dos critérios parametrizados representa uma omissão que **caracteriza a negligência do infrator no exercício de sua atividade agrícola**, tendo em vista que tal atividade possui riscos a ela inerentes.

Embora referida Portaria ainda não tivesse sido editada à época da lavratura do AIA ora combatido, é certo que a **Autoridade Policial bem descreveu, no Relatório**

constante do Boletim de Ocorrência, as omissões no dever de cuidado e vigilância da Recorrente.

Ainda, a alegação pela própria Recorrente em suas razões traz a atribuição à condição climática e à falta de acesso aos canaviais demonstra ausência do dever de cuidado que: i) deveria observar as condições climáticas no momento do incêndio e (ii) a presença de equipes de vigilância e efetividade no combate a incêndios não programados.

Assim, resta claro que não foram tomadas todas as medidas cabíveis para evitar a ocorrência do incêndio.

Ressalte-se que não se olvida que a responsabilidade ambiental na esfera administrativa é subjetiva.

Ocorre que, diferentemente do que faz querer crer a Recorrente, para fins de comprovação do nexo causal não é preciso que o autuado tenha provocado o incêndio em uma conduta comissiva, um ato voluntário, vez que o nexo causal não se limita a essa relação direta da causação do fogo. Com efeito, ele abrange, também, **a culpa, a contribuição para o evento e a não adoção das medidas necessárias para evitar que as chamas se alastrassem.**

Portanto, **identificada a conduta omissiva**, o dano que dela decorre e comprovada a culpa pelo resultado danoso, a responsabilização deve ser de rigor aplicada, pois **caracterizada a culpa por seu viés de negligência** com relação à atividade produtiva exercida.

Igualmente, é irrelevante a afirmação de que a queima da cana não lhe trouxe benefícios econômicos. A discussão jurídica reside na demonstração do elemento subjetivo da culpa, capaz de associar a conduta omissiva do autor ao resultado lesivo ao meio ambiente. Esse elemento subjetivo foi plenamente demonstrado.

3. Conclusão

Em razão de todo o exposto, com fundamento de não preencher o Recurso Especial o requisito de tempestividade preconizado pelo artigo 3º, § 1º, do Decreto

Estadual nº 55.087, de 27 de novembro de 2009, com fundamento no § 2º, do artigo 3º, de citado Decreto, VOTO PELO NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

Caso se entenda pela tempestividade do Recurso Especial, VOTO PELA SUA IMPROCEDÊNCIA, mantendo o Auto de Infração Ambiental em todos os seus termos, propondo o encaminhamento desta Relatoria para a análise e deliberação da Comissão Processante e de Normatização, com posterior julgamento pelo Plenário do CONSEMA.

São Paulo, 29 de outubro de 2024

Amanda de Moraes Modotti

Conselheira representando a PGE/SP