



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 95, DE 2009

Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para que seja realizado ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e omissões por parte do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/IBAMA e do Ministério Público Federal – Procuradoria Regional do Estado do Pará, no que diz respeito aos embargos de fazendas com produção pecuária do Estado de Pará feito pelos órgãos com respectivas recomendações do MPF aos frigoríficos e redes de supermercados para não manterem relações comerciais com essas fazendas e sua possível sujeição liminares aos apontamentos de relatório elaborado por ONG's, a exemplo do Greenpeace que divulgou o relatório "A Farra do Boi na Amazônia" e do trabalho realizado pelo Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia.

Autor: Deputado ABERLARDO LUPION (DEM/PR)

Relator: Deputado MOREIRA MENDES (PPS/RO)

RELATÓRIO FINAL

I – INTRODUÇÃO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle nº 95/2009, apresentada pelo nobre Deputado Abelardo Lupion, a qual *"Propõe que Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural adote as medidas necessárias para que seja realizado ato de fiscalização e controle dos procedimentos administrativos e omissões por parte do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/IBAMA e do Ministério Público Federal – Procuradoria Regional do Estado do Pará, no que diz respeito aos embargos de fazendas com produção pecuária do Estado do Pará feitos pelos órgãos com respectivas recomendações do MPF aos frigoríficos e redes de supermercados para não manterem relações comerciais com essas fazendas e sua possível sujeição liminar aos apontamentos de relatório elaborado por ONG's, a exemplo do Greenpeace que divulgou o relatório "A Farra do Boi na Amazônia" e do trabalho realizado pelo Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia."*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

2. Importa lembrar que os atos de fiscalização e controle propostos nesta PFC decorrem da chamada “Operação Rei do Gado”, programada em conjunto com o Ministério Público Federal e empreendida pela Superintendência do IBAMA no Pará, com o intuito de combater o desmatamento em áreas de atividade pecuarista no bioma amazônico.
3. A operação foi realizada no período de 15 a 20 de abril de 2009 e abrangeu os municípios de Marabá, Eldorado dos Carajás, Xinguara, Sapucaia, Piçarras, Amparo e Santana do Araguaia, todos no estado do Pará.
4. A fim de atender aos termos da PFC, apresentamos Relatório Prévio, aprovado pelo Plenário desta Comissão em 19 de maio de 2010, cujas partes principais merecem ser reproduzidas no resumo a seguir.

RESUMO DAS PARTES PRINCIPAIS DO RELATÓRIO PRÉVIO

5. Após relatarmos o conteúdo da instrução constante da PFC 95/2009, tecemos observações a respeito de antecedentes históricos importantes quanto à ocupação territorial do Estado do Pará para fins do exercício da atividade econômica.
6. Ao abordar a competência desta Comissão, observamos que o nosso relatório ficaria restrito aos atos e omissões suscitados em relação ao IBAMA, pois reconhecemos que o MPF é instituição detentora de autonomia funcional e administrativa, nos termos do § 2º do art. 127 da Constituição Federal, razão pela qual opinamos no sentido de que a competência fiscalizatória da Comissão também se limitasse ao IBAMA.
7. Na identificação do problema apontado pelo autor da PFC, procuramos situar o Plenário da Comissão, relatando que, no dia 1º de junho de 2009, **o MPF-PA e o IBAMA entraram na Justiça Federal com ações de embargo contra pessoas e empresas acusadas pelo desmatamento de uma área de 157 mil hectares, em decorrência da chamada “Operação Rei do Gado”.**
8. **Tais ações pediam indenização de R\$ 2 bilhões às fazendas dos “bois do desmatamento” e aos frigoríficos que compravam gado dessas áreas.** Paralelamente, o MPF-PA encaminhou a 69 empresas clientes desses frigoríficos “recomendações” para que fosse evitado o incentivo à cadeia produtiva que provoca o desmatamento da Amazônia. Grandes atacadistas, como Pão de Açúcar, Wal-Mart e Carrefour, concordaram com as recomendações, o que levou os frigoríficos a procurarem o MPF-PA para negociar Termos de Ajustamento de Condutas – TAC’s.
9. Assim, segundo o autor da PFC, várias denúncias foram apresentadas na Câmara dos Deputados em relação ao processo e ao *modus operandi* do MPF-PA e do IBAMA.
10. Conforme relatamos, em 2 de julho de 2009, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA) e a CAPADR da Câmara dos Deputados



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

realizaram Reunião Conjunta na cidade de Belém-PA, contando com a participação de diversas autoridades, senadores, deputados federais e estaduais, representantes das classes produtoras envolvidas e do MPF-PA, bem como da Governadora do Estado e demais interessados. **O objetivo da audiência pública foi permitir um entendimento realista da situação e buscar solução emergencial para as dificuldades causadas pelos atos do MPF-PA e IBAMA.**

11. O teor das Notas Taquigráficas da reunião revelou consenso de todos na direção da busca de entendimento. Vários frigoríficos, curtumes, exportadores, o Governo do Estado e representantes dos produtores rurais e pecuaristas já haviam assinado Termos de Ajuste de Conduta (TACs).

12. A partir de janeiro de 2010, os frigoríficos, pelo acordo que assinaram com o MPF, só podem comprar matéria-prima de fazendas que estejam no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Além do Cadastro, devem solicitar a Licença Ambiental Rural e se comprometer com a moratória total do desmatamento.

13. Assinando os acordos, o MPF comunicaria a adequação dos frigoríficos às leis ambientais, a fim de que fossem retirados das ações civis que tramitam na Justiça Federal.

14. Com os acordos, as empresas que receberam recomendações para suspender contratos também poderiam retomar os negócios com a carne do Pará.

15. Os documentos preveem várias medidas para evitar a compra de produtos fornecidos por fazendas que cometem irregularidades socioambientais e para agilizar os programas estaduais de modernização da pecuária. As soluções devem garantir segurança jurídica para a atividade, assim como agregar valor aos produtos.

16. O acordo com os frigoríficos prevê que passarão a exigir dos fornecedores a moratória total do desmatamento, o reflorestamento de áreas degradadas e o licenciamento ambiental. Também irão informar a origem da carne aos consumidores e ao MPF, que vai checar a existência de trabalho escravo, crimes ambientais e grilagem.

17. No Termo de Compromisso entre o governo estadual e o MPF constam medidas como a implantação de cadastro informatizado de propriedades rurais e da Guia de Trânsito Animal Eletrônica no prazo de um ano e o investimento de até R\$ 5 milhões por ano para contratação de auditoria que vai avaliar o cumprimento do disposto nos TAC's assinados pelos frigoríficos.

18. Conforme salientado em nosso Relatório Prévio, apesar de a situação estar em aparente e temporária normalidade, o nobre Autor da PFC considerou relevante investigar a legalidade e impessoalidade dos atos e ações do MPF-PA e IBAMA relativos a essa operação.

19. Paralelamente, propôs elucidar eventuais abusos cometidos por essas entidades, como por exemplo, em relação à quebra de sigilo das empresas e pessoas envolvidas, à imposição de penalidades e restrições sem a obediência processual



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

devida, bem como a influência das ONGs, especificamente o GREENPEACE e o IMAZON, nas decisões dos citados órgãos federais.

20. Além disso, foi destacado na Reunião Conjunta da CAPADR e CRA que alguns decretos relacionados com a questão do meio ambiente, estariam exorbitando de sua capacidade regulatória das respectivas leis.

21. Discorrendo sobre o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário da PFC, salientamos que a fiscalização proposta permitirá avaliar se o IBAMA tem exercido de forma legal e impessoal suas competências regimentais, cabendo analisar toda a documentação emanada desse órgão durante o referido episódio, cotejando-a com as atribuições e normas gerais de atuação administrativa e jurídica.

22. Assim, o plano de execução proposto em nosso Relatório previu solicitação para que o Tribunal de Contas da União procedesse à seguinte apuração:

- O IBAMA atuou exclusivamente dentro do campo de suas atribuições?
- Os atos e ações do IBAMA relativos a essa operação obedecem aos princípios da legalidade e impessoalidade?
- Houve eventuais abusos cometidos, como por exemplo, em relação à quebra de sigilo das empresas e pessoas envolvidas?
- As intervenções do IBAMA seguiram de forma correta o rito processual jurídico?
- Houve imposição de penalidades e restrições sem a obediência processual devida? Foi assegurado ao produtor e empresário o direito do contraditório?
- Houve influência das ONGs, especificamente o GREENPEACE e o IMAZON, nas decisões IBAMA?
- O IBAMA tem realmente exigido a cobertura florestal de 80% a produtores rurais que se instalaram quando a legislação exigia apenas 50% da reserva legal?
- Houve exigências consideradas descabidas e irreais por parte do IBAMA?
- Os decretos relacionados com a questão do meio ambiente estariam exorbitando a capacidade regulatória outorgada pelas respectivas leis?

23. Logo em seguida à aprovação de nosso Relatório Prévio, a Presidência da CAPADR enviou o Ofício nº 177/2010 – CAPADR, de 19 de maio de 2010, ao Tribunal de Contas da União, solicitando as providências necessárias à realização de auditoria nos termos aprovados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

RESPOSTA ENCAMINHADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

24. Em atenção aos termos da PFC, por intermédio do Aviso nº 1022-Seses-TCU-Plenário, de 6 de julho de 2011, o Presidente do TCU encaminhou a esta Comissão cópia dos seguintes documentos:

- a) Acórdão nº 1.809/2011-TCU, proferido nos autos do processo TC 014.039/2010-3 pelo Plenário da Corte de Contas na Sessão Ordinária de 06.07.2011, acompanhado de cópia do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam; e
- b) Orientação Normativa Jurídica nº 13/2010, expedida pela AGU/PFE/Ibama, acostada às fls. 43-50v daquele TC, a qual trata do suposto conflito referente à lavratura dos autos de infração e aplicação de multas e avalia se tais atos estariam supostamente previstos unicamente em decretos federais.

Do teor do Acórdão

25. Os itens constantes do decisum relativo ao Acórdão nº 1.809/2011-TCU-Plenário respondem objetivamente aos questionamentos formulados no Plano de Execução aprovado.

26. Os argumentos que deram sustentação ao voto condutor do acórdão foram divididos em três partes. Na primeira, o relator expõe a motivação da auditoria levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União, discorrendo sobre as etapas dos trabalhos realizados pelos técnicos daquela Corte. A segunda parte tece breve histórico a respeito da Operação “Rei do Gado”. E a terceira, registra as principais conclusões da auditoria realizada pela 8ª Secex/TCU, as quais considero importante colacionar, a fim de que esta Comissão possa melhor entender o conteúdo da decisão exarada pela Corte de Contas:

“16. Feitas essas considerações iniciais, passo ao registro das principais conclusões da auditoria da 8ª Secex.

17. Destaco, de plano, que não foram identificados indícios de que o Ibama tenha exacerbado suas competências legais e constitucionais na deflagração da Operação “Rei do Gado”, tampouco indícios de que os atos e ações empreendidos pela autarquia tenham passado ao largo dos princípios da legalidade e impessoalidade.

18. Pelo contrário, o exame do Relatório de Fiscalização da Operação e dos processos administrativos autuados pela autarquia, bem como, ainda, a realização de entrevistas com agentes envolvidos na operação permitiram à equipe concluir que a atuação da entidade se deu em consonância com a legislação aplicável, quais sejam: o art. 225, § 3º, e art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição Federal; arts. 70, § 1º, 72 e 76 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro 1998; arts. 2º, inciso III, 4º e 10, § 4º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; art. 2º, inciso I, da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro 1989; art. 4º da Resolução nº 237-Conama, de 19 de dezembro de 1997; e art. 101 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

19. Com efeito, no art. 23, a Constituição de 1988 atribuiu competências materiais comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em matéria ambiental, pelo que todos esses entes estão autorizados a atuar, de forma concomitante: na proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; na proteção do meio



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas; e na preservação das florestas, da fauna e da flora.

20. A par disso, nos termos do § 3º do art. 225, a CF definiu que, por meio do poder de polícia ambiental, compete ao Poder Público o exercício do controle das atividades que de alguma forma possam causar impacto ao meio ambiente.

21. É certo que tanto as atividades de licenciamento como de fiscalização estão incluídas no conceito de poder de polícia ambiental **lato sensu**. Mas o fato é que, a despeito de serem consideradas da competência comum dos entes federados, tais atividades recebem tratamento infraconstitucional distinto.

22. As atividades de licenciamento e fiscalização possuem objetivos distintos. E, consoante demonstrado pela equipe de auditoria, se, por um lado, há definição legal acerca do ente da federação responsável pela atividade de licenciamento, por meio das respectivas entidades de meio ambiente, por outro, para a de fiscalização, não se observa tal rigidez, sendo previsto que mais de um ente federativo pode exercê-la.

23. No caso específico da atividade de fiscalização, o fato é que não há no ordenamento jurídico pátrio dispositivo que exclua tal competência do Ibama. E, conforme julgados da Justiça Federal e do Supremo Tribunal Federal, tal competência efetivamente independe daquela atinente ao licenciamento, sendo que a atividade de polícia administrativa ambiental – agora em sentido estrito – foi comumente atribuída a todos os entes federativos, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.605, de 1998.

24. Nesse sentido, é bem verdade que a referida autarquia federal não poderia, e não pode, deixar de cumprir o que lhe foi imposto legalmente, ante a constatação da prática de infração ambiental.

25. Há que se concluir, portanto, que a atuação do Ibama, ao deflagrar a Operação “Rei do Gado”, deu-se no limite de suas competências, no campo de suas atribuições.

26. Quanto aos critérios que embasaram a operação, as conclusões da equipe são no sentido de que foram objetivos e estão devidamente fundamentados.

27. Como disse anteriormente, um dos critérios para definição das áreas que seriam abrangidas pela operação adveio das conclusões da Operação “Gradaús”, que indicou quadro grave de desmatamento no leste do Pará, onde também estaria havendo descumprimento de termos de embargos lavrados anteriormente pela Supes/PA.

28. Outro critério considerou a área geográfica que se localiza no “Arco do Desflorestamento” (que se estende entre o sudeste do Maranhão, norte do Tocantins, sul do Pará, norte de Mato Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e sudeste do Acre), a qual é tida como prioritária a ações de prevenção e combate ao desmatamento.

29. Finalmente, além desses critérios, a operação também levou em consideração as fazendas com maior movimentação de guias de transporte de animais, identificadas pela PRPA/MPF, e os municípios constantes de lista editada por intermédio da Portaria nº 28/2008 do Ministério do Meio Ambiente, identificados como prioritários a ações dessa natureza.

30. Diante disso, é de se admitir que a seleção das propriedades que seriam objeto da operação se houve pautada em critérios técnicos, baseando-se, essencialmente, em estudos (por exemplo, da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO) que apontam a pecuária extensiva e de grande porte como um dos principais fatores da recente ocupação do Bioma Amazônia e que tem como consequência o desmatamento.

31. Dando sequência às conclusões da equipe, registro que, do exame dos processos administrativos autuados a partir dos autos de infração e dos termos de embargos lavrados pelo Ibama, apurou-se que houve observância das disposições contidas na Lei nº 9.605, de 1998, no Decreto nº 6.514, de 2008, e nos demais normativos infralegais que coíbem as infrações administrativas e penais contra o meio ambiente. E, especificamente quanto ao direito ao contraditório e à ampla defesa dos interessados, verificou-se que, nos termos da referida legislação, foi concedida oportunidade aos proprietários autuados para contestarem a notificação prévia das infrações, restando, ainda, pendente a homologação das infrações.

32. Também do exame desses processos, a equipe verificou que não houve a quebra de sigilo bancário de pessoas ou empresas proprietárias das fazendas fiscalizadas. Na verdade, em relação a esse ponto, ela informou ter apurado, a partir de entrevistas realizadas com os gestores da autarquia, que a entidade não tem se valido de procedimentos dessa natureza, até mesmo porque lhe faltaria competência para tanto.

33. Da mesma forma, não se verificaram exigências descabidas às propriedades fiscalizadas, haja vista que as multas aplicadas encontram-se assinaladas e motivadas nos autos dos processos, em conformidade com as normas e em observância aos arts. 4º, 8º e 9º do Decreto nº 6.514, de 2008, que definem os elementos a serem observados para a gradação da penalidade administrativa e estabelecem, ainda, o valor mínimo de R\$ 50,00 e o máximo de R\$ 50.000.000,00 para a multa prevista neste diploma.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

34. Por sua vez, quanto ao questionamento trazido pela CAPADR relativo ao percentual da reserva legal, a equipe concluiu que foi observado o limite fixado na legislação ambiental federal vigente, que estabelecia o percentual de cobertura arbórea de 80% para as propriedades rurais situadas na Amazônia Legal.

35. Vale dizer que esse percentual, que era de 50%, foi aumentado para 80%, por força da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que alterou o art. 16 do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), nos seguintes termos:

“Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; (incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001); (...).”

36. Desse modo, nos termos da legislação vigente, as propriedades autuadas no curso da Operação “Rei do Gado” realmente devem possuir reserva legal no referido percentual de 80%, podendo os 20% restantes serem utilizados como uso alternativo, desde que o detentor da atividade possua autorização do órgão ambiental para desenvolvê-la.

37. Não é demais acrescentar que, no caso do proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao previsto, devem ser adotadas as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

“I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\).](#)”

38. Já em relação ao questionamento trazido pela CAPADR atinente à influência de ONGs nas decisões relativas à fiscalização, a equipe de auditoria concluiu que não houve a participação de quaisquer órgãos e entidades externas no planejamento e/ou na execução da Operação “Rei do Gado”, à exceção da própria PRPA/MPF, que solicitou a realização da fiscalização, de forma conjunta.

39. Finalmente, quanto à análise solicitada pela Comissão para que este Tribunal emitisse pronunciamento respondendo se os decretos relacionados com a questão ambiental estariam dentro de suas características regulatórias, a equipe informou, em preliminar, que não foram especificados quais seriam tais decretos e quais seriam os dispositivos que estariam exorbitando do poder regulamentar.

40. A despeito disso, por ocasião de entrevistas realizadas na Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama (AGU/PFE), apurou-se que existem questionamentos por parte de infratores autuados, no sentido de que a lavratura de autos de infração e a aplicação de multas seriam atos previstos unicamente em decretos federais e que, por isso, extrapolariam os limites da Lei nº 9.605, de 1998.

41. Conforme apontado pela equipe, a aludida Procuradoria chegou a expedir a Orientação Jurídica Normativa (ONJ) nº 13/2010, tratando do mencionado conflito, nos seguintes termos:

“(…) entender pela ilegalidade da autuação com fundamento nos decretos regulamentares, por suposta exorbitância do poder regulamentar, viola os arts. 70, 72 e 80 da Lei nº 9.605/98, eis que as condutas lesivas ao meio ambiente enquadram-se como infrações administrativo-ambientais (art. 70), tem sanções legalmente previstas (art. 72) e adéquam-se em hipótese fática disposta em decreto regulamentador, consoante mandamento legal (art. 80). Logo, não contraria a lei regulamentada, não se podendo falar de ofensa do princípio da reserva legal.”

42. De qualquer modo, ao observar que a solicitação da CAPADR não se insere no âmbito das competências deste Tribunal, a equipe deixou de aprofundar a análise sobre o conflito suscitado pela Comissão.

43. Com efeito, o TCU até pode se manifestar sobre eventual ilegalidade de decreto regulamentar, desde que no exame de caso concreto e em matéria de sua competência, até porque tal manifestação se daria no exercício do controle da legalidade, competência constitucionalmente conferida a esta Corte.

44. Mas, com relação ao questionamento suscitado pela Comissão, realmente não há como este Tribunal se pronunciar, pois, se de um lado não foram identificadas as normas eventualmente conflitantes, de outro



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

não se está diante do exame de caso concreto, de modo que merece ser aqui registrado que ao TCU não cabe exercer controle de legalidade ou de inconstitucionalidade em tese.

45. Enfim, não é demais lembrar que, nos termos do art. 49, inciso V, da CF/88, é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

46. Feitas todas essas considerações e tendo em vista que não foram detectadas ilegalidades na condução da Operação “Rei do Gado” por parte do Ibama, a CAPADR deve ser devidamente cientificada das conclusões deste trabalho de auditoria, na forma proposta pela equipe da 8ª Secex, com os ajustes de forma que julgo pertinentes.”

Do teor da Orientação Normativa Jurídica nº 13/2010-AGU/PFE/IBAMA

27. A Orientação Normativa Jurídica sustenta que “**é absolutamente indefesa a tese ventilada por alguns infratores de que a infração descrita no auto e a multa aplicada estariam previstas unicamente em decreto, norma de natureza secundária, em ofensa ao princípio da legalidade, por extrapolar os limites da Lei nº 9.605/1998.**” (Destacamos).

28. Segundo o item 1 da ementa a esse documento, “as sanções são previstas em lei em sentido estrito, a qual também prevê o poder regulamentar do Poder Executivo para o detalhamento das infrações administrativas ambientais, **não havendo falar-se em ilegalidade na fundamentação dos autos de infração lavrados pelos órgãos ambientais com base nessas normas indicadas.**”. O item 3 defende que basta à lei prever determinada sanção às infrações administrativas, “*não havendo necessidade de que estejam arroladas todas as condutas que possam ensejar a sua aplicação, sob pena de impossibilitar a atuação da Administração na efetivação do mister de repressão às condutas socialmente nocivas.*”.

29. Conclui aquela Orientação Jurídica que a autuação com fundamento em decretos regulamentadores “*não contraria a lei regulamentada, não se podendo falar de ofensa ao princípio da reserva legal.*”.

II – VOTO

30. A leitura do Relatório e do Voto que instruíram o Acórdão nº 1.809/2011, exarado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, demonstra que aquela Corte examinou em profundidade o assunto objeto desta PFC e respondeu, no respectivo *decisum*, a cada uma das indagações colocadas no plano de execução de nosso relatório inicial. O TCU considerou, assim, “*integralmente atendida a solicitação formulada nos termos do Ofício nº 177/2010-CAPADR, com fundamento no inciso II do art. 17 da Resolução nº 215-TCU, de 20 de agosto de 2008;*” (item 9.3 do Acórdão).

31. O item 9.1.14 do Acórdão informa ainda que, “*até a finalização dos trabalhos de auditoria, não houve a condenação de nenhum dos proprietários autuados, tendo em vista que os respectivos autos de infração lavrados ainda dependiam de homologação;*”.

32. Com o intuito de melhor entender as respostas encaminhadas pelo Tribunal de Contas, arrolamos abaixo os questionamentos formulados por esta Comissão, transcrevendo os itens 9.1.1 a 9.1.13 do mencionado Acórdão logo após cada questão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

PFC - O IBAMA atuou exclusivamente dentro do campo de suas atribuições?

Resposta TCU:

“9.1.1. os procedimentos adotados pelo Ibama, no cumprimento de sua missão institucional, quando da deflagração da Operação “Rei do Gado”, se deram no cumprimento dos normativos legais aplicáveis à espécie, quais sejam: o art. 225, § 3º, e art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição Federal; arts. 70, § 1º, 72 e 76 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro 1998; arts. 2º, inciso III, 4º e 10, § 4º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; art. 2º, inciso I, da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro 1989; art. 4º da Resolução nº 237-Conama, de 19 de dezembro de 1997; e art. 101 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008;

9.1.2. o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida na Suspensão de Tutela Antecipada nº 286/BA, já se manifestou no sentido de admitir, por força do disposto no art. 23 da Constituição de 1988 e na legislação federal como um todo, o dever de todos os entes integrantes do Sisnama à fiscalização do descumprimento das normas ambientais e ao impedimento de degradações ambientais indevidas;”

PFC - Os atos e ações do IBAMA relativos a essa operação obedecem aos princípios da legalidade e impessoalidade?

Resposta TCU:

“9.1.3. os atos motivadores da Operação “Rei do Gado”, a seguir listados, mostraram-se objetivos e indicam que não houve desrespeito aos princípios da legalidade e da impessoalidade na condução desta operação:

9.1.3.1. ação continuada da Operação “Gradaús”, realizada no período de 19/8 a 13/9/2008, nos municípios de Conceição do Araguaia, Redenção, Santana do Araguaia e Cumaru do Norte, com o objetivo de verificar o cumprimento de embargos em áreas desmatadas que foram autuadas e embargadas entre 2006 e 2008, com o intuito de garantir a recuperação da floresta;

9.1.3.2. solicitação de realização de fiscalização conjunta por parte da Procuradoria da República no Estado do Pará/MPF, que realizou levantamento preliminar das fazendas de pecuária de gado bovino de corte com maior movimentação de Guia de Transporte de Animais (GTA) da região de Marabá/PA;

9.1.3.3. área alvo, tida como prioritária a ações de prevenção e combate ao desmatamento, que se localiza no denominado “Arco do Desflorestamento” (sudeste do Maranhão, norte do Tocantins, sul do Pará, norte de Mato Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e sudeste do Acre), tendo em vista que ali está concentrada a maior parte do desmatamento da região;

9.1.3.4. lista de municípios prioritários a ações de prevenção e combate ao desmatamento, editada por intermédio da Portaria MMA nº 28/2008, cujo comando legal estava previsto no art. 2º do Decreto nº 6.321, de 2007; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

9.1.3.5. estudos que informam ser a pecuária responsável por cerca de 70% de toda área desmatada na Amazônia Legal;

9.1.4. os critérios utilizados para a seleção das propriedades objeto da Operação “Rei do Gado”, a seguir listados, mostraram-se objetivos e indicam que não houve desrespeito aos princípios da legalidade e da impessoalidade:

9.1.4.1. seleção de fazendas que apresentavam áreas de desmatamento mais críticas, identificadas a partir de levantamento de imagens de satélite; e

9.1.4.2. fazendas com mais de duas mil cabeças de gado;

9.1.5. a Operação “Rei do Gado” foi precedida do adequado planejamento;”

PFC - Houve eventuais abusos cometidos, como por exemplo, em relação à quebra de sigilo das empresas e pessoas envolvidas?

Resposta TCU:

“9.1.10. não se verificaram eventuais abusos cometidos no curso da operação, tais como, por exemplo, quebra de sigilo das empresas e pessoas envolvidas, uma vez que o Ibama não tem competência para realização deste tipo de atuação, além de não existir, nos autos dos processos administrativos analisados, qualquer evidência de quebra de sigilo bancário que demonstre a movimentação bancária de envolvidos;”

PFC - As intervenções do IBAMA seguiram de forma correta o rito processual jurídico?

Resposta TCU:

“9.1.7. as intervenções do Ibama seguiram de forma correta o rito processual jurídico na aplicação dos autos de infração, em conformidade com a Lei nº 9.605, de 1995, o Decreto nº 6.514, de 2008, e instruções normativas que regulam as infrações administrativas e penas contra o meio ambiente, bem como, também, não se observou desrespeito no que concerne à aplicação de multa independente de advertência prévia e não restou configurada a ausência de fundamento para sanção ou de motivação para a penalidade pecuniária;”

PFC - Houve imposição de penalidades e restrições sem a obediência processual devida? Foi assegurado ao produtor e empresário o direito do contraditório?

Resposta TCU:

“9.1.11. o Ibama observou as disposições do Decreto nº 6.514/2008, que estabelecem, passo a passo, a tramitação do processo administrativo federal para apuração das infrações ambientais, de forma a garantir o direito ao contraditório e ampla defesa, com a previsão da:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

9.1.11.1. caracterização da ação infracional (art. 2º);

9.1.11.2. lavratura do ato instaurador do processo administrativo e aplicação de medidas cautelares para a garantia da apuração (arts. 3 e 101);

9.1.11.3. instauração processual e probatória (arts. 96, 113 e 122);

9.1.11.4. rescisão e do recurso (arts. 123, 124, 126 e 127);

9.1.11.5. aplicação das penalidades (arts. 126 e 127);

9.1.12. o Ibama também observou as disposições contidas na Instrução Normativa nº 14-Ibama, de 15/5/2009, que disciplina a atuação da autoridade ambiental na instauração do processo administrativo ambiental, por meio da regulação dos procedimentos para: apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, imposição das sanções, defesa ou impugnação, sistema recursal e cobrança de multa e sua conversão em prestação de serviços de recuperação, preservação e melhoria da qualidade ambiental;”

PFC - Houve influência das ONGs, especificamente o GREENPEACE e o
IMAZON, nas decisões IBAMA?

Resposta TCU:

“9.1.6. não restou caracterizada a participação ou a influência de organizações não governamentais no planejamento e na execução da Operação “Rei do Gado”;”

PFC - O IBAMA tem realmente exigido a cobertura florestal de 80% a
produtores rurais que se instalaram quando a legislação exigia apenas
50% da reserva legal?

Resposta TCU:

“9.1.9. o Ibama observou corretamente, na Operação “Rei do Gado”, o percentual previsto na legislação ambiental federal vigente à época, a qual estabelecia que 80% de cobertura arbórea deve ser considerada como reserva legal, de acordo com o art. 16 do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965), alterado pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001;”

PFC - Houve exigências consideradas descabidas e irreais por parte do
IBAMA?

Resposta TCU:

“9.1.8. o Ibama não fez exigências descabidas às propriedades fiscalizadas, em razão de que as multas aplicadas encontram-se assinaladas e motivadas nos autos dos processos, em conformidade com as normas e em observância aos arts. 8º e 9º do Decreto nº 6.514/2008, que estabelecem o valor máximo de R\$ 50.000.000,00;”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

PFC - Os decretos relacionados com a questão do meio ambiente estariam exorbitando a capacidade regulatória outorgada pelas respectivas leis?

Resposta TCU:

“9.1.13. a manifestação acerca da ilegalidade em tese de decretos relacionados com a questão ambiental não se insere no âmbito das competências deste Tribunal de Contas, de modo que, neste ponto, o exame da questão restou prejudicado;”

33. Embora o TCU tenha considerado que a manifestação acerca da ilegalidade **em tese** de decretos relacionados com a questão ambiental não se insere no âmbito de suas competências, remeteu-nos a Orientação Normativa Jurídica nº 13/2010-AGU/PFE/IBAMA, segundo a qual a autuação fundamentada em tais decretos regulamentadores não contraria a lei regulamentada, não caracterizando ofensa ao princípio da reserva legal.

34. Como podemos constatar, a auditoria realizada pelo TCU comprovou que:

a) o IBAMA atuou exclusivamente dentro do campo de suas atribuições, amparado pelas normas que lhes são aplicáveis;

b) os atos e ações do IBAMA relativos à “Operação Rei do Gado” obedeceram aos princípios da legalidade e impessoalidade;

c) não se verificaram abusos cometidos em relação à quebra de sigilo das empresas e pessoas envolvidas, uma vez que aquele Instituto não tem competência para realização desse tipo de atuação;

d) as intervenções do IBAMA seguiram de forma correta o rito processual jurídico na aplicação dos autos de infração, em conformidade com as normas que regulam as infrações administrativas;

e) não houve imposição de penalidades e restrições sem a obediência processual devida, tendo sido observada norma que estabelece, passo a passo, a tramitação do processo administrativo federal para apuração das infrações ambientais, de forma a garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa;

f) não restou caracterizada a participação ou a influência de organizações não governamentais no planejamento e na execução da “Operação Rei do Gado”;

g) o IBAMA observou corretamente, na Operação “Rei do Gado”, o percentual previsto na legislação ambiental federal **vigente à época**, a qual estabelecia que 80% de cobertura arbórea deve ser considerada como reserva legal;

h) o IBAMA não fez exigências descabidas às propriedades fiscalizadas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL

35. Respondidos cada um dos questionamentos formulados em nosso relatório prévio, acreditamos que a PFC em apreço tenha alcançado seus objetivos com êxito.
36. Os procedimentos fiscalizatórios adotados por esta Comissão certificaram a legalidade e a impessoalidade dos atos administrativos praticados pela Superintendência do IBAMA no Pará, na chamada “Operação Rei do Gado”, programada em conjunto com o Ministério Público Federal, com o intuito de combater o desmatamento em áreas de atividade pecuarista no bioma amazônico.
37. A reunião conjunta, em 2 de julho de 2009, entre esta Comissão e a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, na cidade de Belém-PA, da qual participaram a Governadora do Estado, senadores, deputados federais e estaduais, representantes das classes produtoras, representante do MPF-PA e demais interessados, permitiu-nos completo entendimento da situação.
38. Naquela reunião, constatamos consenso de todos na direção da busca de entendimento, tendo sido noticiado que vários frigoríficos, curtumes, exportadores, o Governo do Estado e representantes dos produtores rurais e pecuaristas já haviam assinado Termos de Ajuste de Conduta (TACs) com o Ministério Público Federal.
39. A auditoria proposta em nosso relatório prévio ao Tribunal de Contas da União atestou não terem sido identificados indícios de que o IBAMA tenha exacerbado suas competências legais e constitucionais na deflagração da Operação “Rei do Gado”, nem indícios de que os atos e ações empreendidos pela autarquia tenham transgredido os princípios da legalidade e impessoalidade.
40. Além disso, a Orientação Normativa Jurídica nº 13/2010-AGU/PFE/IBAMA fornece-nos a sustentação de que as autuações fundamentadas em decretos regulamentadores não contraria a lei regulamentada, não caracterizando ofensa ao princípio da reserva legal.
41. Em face do exposto, **VOTO** no sentido de que seja autorizado o arquivamento da presente Proposta de Fiscalização e Controle, tendo em vista que as ações desenvolvidas por esta Comissão e pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos colimados, não restando nenhuma providência a ser adotada.

Sala da Comissão, Brasília, de de 2011.

Deputado MOREIRA MENDES
Relator