

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 08/2010/PFE/IBAMA

TEMA: COMPETÊNCIA DOS SERVIDORES DO IBAMA PARA LAVRAR AUTOS DE INFRAÇÃO AMBIENTAL

Parecer nº 2334/2009/COEP, expedido no processo 02001.010865/2009-46, de lavra da Procuradora Federal MARIANA WOLFENSON COUTINHO BRANDÃO e Despacho nº 4292/2009-PFE/COEP, aprovados pela Sra. Procuradora Chefe Nacional, Dra. ANDREA VULCANIS, em 19/01/2010.

EMENTA

1. A Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, prevê que os servidores integrantes do SISNAMA devidamente designados são autoridades competentes para lavrar auto de infração.
2. O fato de a Lei Federal nº 10.410/2002, que trata do regime jurídico e das atribuições de servidor público da carreira de especialista em meio ambiente, afirmar que uma das atribuições do analista ambiental é a fiscalização, não significa que apenas o ocupante deste cargo possa exercer Poder de Polícia ambiental.
3. Atualmente o parágrafo único do art. 6º da Lei nº 10.410/2002 dispõe expressamente que o exercício das atividades de fiscalização pelos titulares dos cargos de Técnico Ambiental deverá ser precedido de ato de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados e dar-se-á na forma de norma a ser baixada pelo IBAMA ou pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, conforme o Quadro de Pessoal a que pertencerem.
4. As condições e obrigações impostas aos agentes ambientais autuantes do IBAMA estão previstas nos arts. 4º e 7º da Portaria nº 11, de 10 de junho de 2009, do Senhor Presidente do IBAMA.
5. Tal indicação se dá atualmente através da edição de Portaria (ato normativo interno de organização da Administração), vez

que o artigo 6º, parágrafo único, da Lei 10.410/02, prevê que o ato de designação dar-se-á na forma de norma a ser baixada pela autarquia.

6. O Superior Tribunal de Justiça coaduna do entendimento ora exposto, consoante se observa do Recurso Especial nº 1057292/PR.

FUNDAMENTAÇÃO

Em atendimento à solicitação da coordenadora nacional de estudos e pareceres, Dra. Jordana Morais Azevedo (fl. 01), passo a analisar a competência dos servidores do IBAMA para lavrar autos de infração ambiental.

É absolutamente indefesa a tese ventilada por alguns infratores de que autuações perpetradas por servidores do IBAMA designados por Portaria deveriam ser anuladas por ofensa ao princípio da legalidade.

A Lei Federal nº 10.410/2002, que trata do regime jurídico e das atribuições de servidor público da carreira de especialista em meio ambiente, limita-se a afirmar que uma das atribuições do analista ambiental é a fiscalização, não outorgando, em momento algum, tal atividade em caráter exclusivo aos ocupantes do mencionado cargo.

Tal interpretação seria absurda, desarrazoada e violaria frontalmente os arts. 23, III, VI e VII, e 225, § 3º, da Constituição Federal, considerados os fundamentos para o exercício do Poder de Polícia da Administração Ambiental. Ao mesmo tempo, viola a legislação federal que regula o Poder de Polícia dos órgãos de fiscalização do meio ambiente.

A competência para lavrar autos de infração não está na referida lei sobre a carreira de servidores do IBAMA, mas na Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, especificamente no art. 70, §1º.

“DA INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 70. (...)

Par. 1º. São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das capitâneas dos portos, do ministério da marinha.”
(g.n.).

Pela redação, depreende-se ser necessária a designação dos servidores de órgãos integrante do SISNAMA, no qual se insere esta autarquia, a teor da regra contida no art. 6º, inciso IV, da Lei Federal nº 6.938, de 02 de setembro de 1981. Confira-se:

“DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art 6.º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

IV – órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;”

Ressalte-se que a Lei nº 10.410/2002 em nenhum momento nega a efetividade do § 1º, do art. 70 da Lei 9.605/98, que trata da apuração de infração administrativa por quaisquer funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Tais normas jurídicas regulam situações e matérias distintas.

A Lei nº 9.605/98 disciplina a apuração e fiscalização de ilícitos ambientais na esfera administrativa por qualquer funcionário de órgão do SISNAMA, desde que designado pela autoridade ambiental; Já a Lei nº 10.410/02 não regula o Poder de Polícia a ser exercido por funcionários do IBAMA, mas a carreira dos servidores do IBAMA e do MMA, atribuindo-lhes funções. A efetividade da norma geral (de âmbito nacional) sobre matéria de fiscalização ambiental, disposta na Lei nº 9.605/98, não pode ser posta em dúvida em razão de outra norma federal (direcionada ao Governo Federal), que apenas tem o condão de organizar atribuições de servidores do IBAMA.

A análise desses dispositivos legais jamais pode sugerir qualquer fenômeno de revogação implícita por lei posterior, pois eles regulam situações diferentes e compatíveis.

Ressalte-se que o § 1º do art. 70 da Lei Federal n.º 9.605/98 é norma geral que fundamenta a atuação de todos os agentes de fiscalização de órgãos ambientais, posto que consigna a necessidade de designação de servidores para atividades de fiscalização ambiental em todo o País.

Sendo assim, todos os servidores ou funcionários desta autarquia são competentes para a lavratura de autos de infração, desde que estejam designados para a atividade de fiscalização, a critério da autoridade competente. No IBAMA, tal indicação se dá atualmente através da edição de Portaria (ato

normativo interno de organização da Administração), vez que o artigo 6º, parágrafo único, da Lei 10.410/02, prevê que o ato de designação dar-se-á na forma de “norma a ser baixada” pela autarquia.

É cediço que o conceito de norma é deveras genérico, não se podendo olvidar que abarca toda e qualquer regra estabelecida, inclusive portaria, bastando que dela se consiga extrair um comando, um dever-ser que encontre guarida dentro da sistemática do ordenamento jurídico pátrio.

Portanto, apenas dois requisitos devem ser observados: um, ser funcionário de qualquer dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA; dois, ser designado para as atividades de fiscalização.

Resta clarividente que a escolha para designação dos servidores para atuarem nas atividades de fiscalização está no poder discricionário da autoridade ambiental competente, que poderá designar qualquer servidor ocupante de qualquer dos cargos no âmbito dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Cumpridos esses requisitos os servidores gozam da competência para aplicar as sanções previstas no art. 72 da Lei nº 9.605/98, no exercício do poder de polícia conferido legalmente a esta Autarquia, lavrando os respectivos autos de infração e os demais formulários relativos às atividades de fiscalização e instaurando os processos administrativos para apuração das infrações ambientais.

É importante consignar que as atividades administrativas de fiscalização, a cargo desta autarquia, estão sendo realizadas pelos seus servidores, designados nominalmente por portarias do Presidente do IBAMA, cujos requisitos para designação, entre outros, encontra-se o de que o servidor tenha frequentado curso de fiscalização ambiental, ministrado por esta autarquia, além de outros cursos inerentes à atividade de fiscalização.

Enfim, sejam técnicos ambientais, sejam ocupantes de quaisquer outros cargos do IBAMA, não há impeditivo legal para que os servidores exerçam função de fiscalização quando designados pela autoridade ambiental, mormente após a edição da Lei nº 11.516/2007, que alterou o parágrafo único do art. 6º da Lei Federal nº 10.410/2002.

“Art. 4º São atribuições dos ocupantes do cargo de Analista Ambiental o planejamento ambiental, organizacional e estratégico afetos à execução das políticas nacionais de meio ambiente formuladas no âmbito da União, em especial as que se relacionem com as seguintes atividades:

- I – regulação, controle, fiscalização, licenciamento e auditoria ambiental;
- II – monitoramento ambiental;
- III – gestão, proteção e controle da qualidade ambiental;
- IV – ordenamento dos recursos florestais e pesqueiros;

V – conservação dos ecossistemas e das espécies neles inseridas, incluindo seu manejo e proteção; e

VI – estímulo e difusão de tecnologias, informação e educação ambientais.

Parágrafo único. As atividades mencionadas no caput poderão ser distribuídas por áreas de especialização, mediante ato do Poder Executivo, ou agrupadas de modo a caracterizar um conjunto mais abrangente de atribuições, cuja natureza generalista seja requerida pelo Instituto no exercício de suas funções.

Art. 5º São atribuições do cargo de Analista Administrativo o exercício de todas as atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Ibama, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

Art. 6º São atribuições dos titulares do cargo de Técnico Ambiental:

I – prestação de suporte e apoio técnico especializado às atividades dos Gestores e Analistas Ambientais;

II – execução de atividades de coleta, seleção e tratamento de dados e informações especializadas voltadas para as atividades finalísticas; e

III – orientação e controle de processos voltados às áreas de conservação, pesquisa, proteção e defesa ambiental.

Parágrafo único. O exercício das atividades de fiscalização pelos titulares dos cargos de Técnico Ambiental deverá ser precedido de ato de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados e dar-se-á na forma de norma a ser baixada pelo Ibama ou pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, conforme o Quadro de Pessoal a que pertencerem. [\(Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007\)](#)

Art. 7º São atribuições do cargo de Técnico Administrativo a atuação em atividades administrativas e logísticas de apoio relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Ibama, fazendo uso de equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

Art. 8º São atribuições do cargo de Auxiliar Administrativo o desempenho das atividades administrativas e logísticas de nível básico, relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Ibama, fazendo uso de equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.” (g.n.).

Nesse contexto, não podemos deixar de enfatizar as condições e obrigações impostas aos agentes ambientais autuantes, previstas nos arts. 4º e 7º da Portaria nº 11, de 10 de junho de 2009, do Senhor Presidente do IBAMA.

“Art. 4º O servidor designado para atuar na fiscalização, para os fins deste Regulamento denominado Agente Ambiental Federal, é a autoridade competente para lavrar autos de infração e demais documentos inerentes à ação fiscalizatória, bem como adotar as medidas administrativas decorrentes de seu poder de polícia.

§ 1º. Para o exercício da atividade fiscalizatória, o servidor efetivo do IBAMA será designado pelo Presidente do Órgão, mediante portaria específica, para a função de Agente Ambiental Federal.

§ 2º. Para ser designado como Agente Ambiental Federal, o servidor do quadro efetivo do IBAMA deverá ter concluído, com aproveitamento, curso de fiscalização ambiental ministrado pelo Órgão contendo as seguintes diretrizes:

I - construção e produção de conhecimentos sobre fiscalização ambiental, a partir da dialogicidade necessária em toda a formação e capacitação;

II - interiorização da missão e diretrizes do Órgão no cotidiano da ação fiscalizatória;

III - aprimoramento teórico e prático no uso de técnicas e procedimentos necessários à ação fiscalizatória;

IV - estímulo à reflexão sobre o papel do servidor envolvido na fiscalização ambiental do IBAMA.

V - mecanismos de avaliação de desempenho para aferição do aproveitamento dos servidores participantes do curso.

§ 3º. O Presidente do Órgão, a seu critério e mediante portaria específica, poderá excluir o servidor da função de Agente Ambiental Federal em caso de solicitação motivada do Coordenador - Geral de Fiscalização ou do Superintendente do IBAMA superior ao Agente ou a pedido do próprio servidor.

§ 4º. Aos servidores lotados nas demais diretorias e setores finalísticos do IBAMA, designados para a atividade fiscalizatória conforme disposto nos §§ 1o e 2o do artigo 4o deste RIF, competem cumprir as regras estabelecidas neste regulamento quando em execução de ação fiscalizatória.

(...)

Art. 7º. São obrigações dos Agentes Ambientais Federais:

I. conhecer a estrutura organizacional do IBAMA, seus objetivos e competências como Órgão executor da Política Nacional do Meio Ambiente;

II. obedecer rigorosamente os princípios, deveres, proibições, responsabilidades e obrigações relativas ao servidor público civil da União, estabelecidos em leis e normas vigentes, destacando-se as obrigações referentes à ética no serviço público, comunicando a autoridade competente, se for o caso, para apuração de responsabilidades por desrespeito às normas e leis;;

III. respeitar a estrutura hierárquica do Órgão, cumprindo com disciplina as determinações estabelecidas pela autoridade

competente, pelo Coordenador Operacional ou pelo Chefe de Equipe Fiscalizatória;

IV. aplicar as técnicas, procedimentos e conhecimentos inerentes à prática fiscalizatória, adquiridas nos cursos de capacitação ou aperfeiçoamento;

V. identificar-se previamente, sempre que estiver em ação fiscalizatória;

VI. abordar as pessoas de forma educada e formal, quando das ações fiscalizatórias;

VII. cumprindo seu papel de educador e multiplicador de informações, orientar a comunidade em geral sobre a legislação ambiental vigente e sobre direitos e deveres referentes a prazos e documentos a serem apresentados resultantes de ação fiscalizatória.

VIII. aplicar as sanções previstas na legislação vigente, mediante a constatação de ilícitos ambientais;

IX. preencher os formulários de fiscalização com atenção, de forma concisa e legível, ou mediante uso de equipamento digital, circunstanciando os fatos averiguados com informações objetivas e enquadramento legal específico, evitando a perda do impresso, quando for o caso, ou provocando a nulidade da autuação;

X. atuar ostensivamente mediante o uso do uniforme e veículo oficial identificado, conforme decisão da autoridade competente ou do Coordenador Operacional;

XI. submeter-se às necessidades do exercício da atividade fiscalizatória, atuando em locais, dias e horários necessários, ainda que peculiares, à execução adequada dos trabalhos práticos;

XII. atender aos prazos estabelecidos pela autoridade hierarquicamente superior, Coordenador Operacional ou Chefe de Equipe Fiscalizatória para a adoção dos procedimentos pertinentes, inclusive quanto à entrega de formulários lavrados e demais documentos das atividades de fiscalização, ainda que mediante solução eletrônica;

XIII. apresentar à autoridade hierarquicamente superior ou ao Chefe de Equipe Fiscalizatória o Relatório de Autuação, Parecer Técnico, bem como dados complementares dos fatos ocorridos, preferencialmente com fotos, descrição e localização exata do ilícito ambiental;

XIV. participar de cursos, atualizações, treinamentos e encontros que visem o aperfeiçoamento das suas funções;

XV. zelar pela manutenção, uso adequado e racional dos veículos, barcos, equipamentos, armas e demais instrumentos empregados nas ações fiscalizatórias em geral e, em específico, aqueles que lhes forem confiados;

XVI. conhecer e adestrar-se no manuseio de armas de fogo mediante processo de capacitação específico concebido e dirigido pela CGFIS ou por esta autorizado;

XVII. zelar pelo sigilo das informações quando do planejamento e execução das ações fiscalizatórias;
XVIII. manter a discrição e portar-se de forma compatível com a função que exerce;
XIX. apresentar-se limpo, com o uniforme padrão em bom estado, não sendo permitido o uso de vestimentas, acessórios e objetos incompatíveis com o mesmo;
XX. comunicar ao superior imediato os desvios praticados e irregularidades detectadas no exercício da ação fiscalizatória;
XXI. abster-se em aceitar favorecimentos que impliquem no recebimento de benefícios para hospedagem, transporte, alimentação, salvo em situações de emergência e que não tenham sido previstas no planejamento operacional;
XXII. abster-se em aceitar presentes e brindes de qualquer espécie cuja doação seja motivada por sua condição de Agente Ambiental Federal;
XXIII. abster-se do consumo de bebidas alcoólicas ou qualquer outro tipo de entorpecentes durante o serviço, considerando-se todos os turnos quando em operação de fiscalização, ou trabalhar sob seus efeitos.
XXIV. devolver todo material, uniformes, armamento, acessórios e equipamentos que caracterizem atividade de fiscalização, que lhes tenham sido fornecidos pelo Órgão, ao afastar-se dessa atividade ou ser excluído de Portaria de designação para atividade fiscalizatória.” (g.n.).

Poder-se-ia pensar que o ideal seria a criação de uma carreira específica de Fiscal para exercer o poder de polícia do IBAMA – órgão executor da proteção ambiental e da política nacional do meio ambiente. Entretanto, não foi essa a opção do legislador que expressamente autorizou a designação de servidores do SISNAMA para o exercício dessa atividade (fiscalização).

É compreensível essa opção expressa nas normas brasileiras, pois o Brasil é um país com dimensões continentais, sendo mais eficiente e presente o compartilhamento da atribuição de fiscalização entre os diversos integrantes do SISNAMA. Por isso, a Lei nº. 9.605/98, imbuída com a intenção de obter a máxima proteção ambiental, autoriza a designação pontual de servidores dos órgãos componentes do SISNAMA para o exercício da fiscalização e repressão às infrações ambientais.

Cumprido destacar que o ordenamento jurídico pátrio é uno, sendo certo afirmar que a melhor interpretação conferida a qualquer dispositivo legal é aquela que o considera dentro do universo normativo em que está contido, de modo sistemático.

Por esta razão, para dar efetividade ao Direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia

qualidade de vida (art. 225, *caput*, da Constituição), e com base nos dispositivos normativos indicados, deve-se considerar que qualquer servidor do IBAMA – em razão deste órgão pertencer ao SISNAMA, se expressamente designado, tem o poder-dever de lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos.

É o que já reconhece o Superior Tribunal de Justiça:

“MANDADO DE SEGURANÇA. IBAMA. PODER DE POLÍCIA. COMPETÊNCIA PARA LAVRAR A INFRAÇÃO.

I - Cuida-se mandado de segurança impetrado contra o Superintendente do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, com o objetivo de anular o Auto de Infração nº 247103-D, decorrente da apreensão de agrotóxicos originários do Paraguai, lavrado por Técnico Ambiental. Ordem concedida em razão da incompetência da autoridade que lavrou o auto.

II - A Lei nº 9.605/1998 confere a todos os funcionários dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, o poder para lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, desde que designados para as atividades de fiscalização, o que para a hipótese, ocorreu com a Portaria nº 1.273/1998.

III - Este entendimento encontra-se em consonância com o teor da Lei nº 11.516/2007, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 6º, da Lei nº 10.410/2002, referendando a atribuição do exercício das atividades de fiscalização aos titulares dos cargos de técnico ambiental.

IV - Recurso provido.

(REsp 1057292/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/06/2008, DJe 18/08/2008)”
(g.n.).

Por todo o exposto, outra não pode ser a conclusão senão a de que não há qualquer ilegalidade na nomeação por Portaria de servidores do IBAMA ocupantes de cargos integrantes de quaisquer de suas carreiras para a função de fiscalização, uma vez que esse ato normativo está cumprindo o disposto no §1º do art. 70 da Lei nº 9.605/98, inexistindo incompatibilidade, muito menos revogação, diante da edição da Lei nº 10.410/02.