

## **ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 20/2010/PFE/IBAMA**

### **TEMA: APLICAÇÃO DO DECRETO 7.029/2009**

*Parecer nº 10/2010/GABIN/PFE/IBAMA, expedido no processo 02001.000914/2010-76, de lavra da Procuradora-Chefe Nacional do IBAMA, Dra. ANDREA VULCANIS, em 29/03/2010.*

### **FUNDAMENTAÇÃO**

Vêm os presentes autos ao Gabinete desta PROGE, a fim de que se proceda à análise da aplicação do Decreto 7.029, de 10.12.2009 que institui o programa Mais Ambiente no âmbito do Ibama.

Pelo Decreto, fica instituído o “Programa Mais Ambiente” (PMA), programa federal que visa a promover a “regularização ambiental rural”, que consiste nas “atividades desenvolvidas e implementadas no imóvel rural que visem atender ao disposto na legislação ambiental e, de forma prioritária à manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente e reserva legal” (Art. 2º, I). Vêm os presentes autos ao Gabinete desta PROGE, a fim de que se proceda à análise da aplicação do Decreto 7.029, de 10.12.2009 que institui o programa Mais Ambiente no âmbito do Ibama.

Em linhas gerais, para ingressar no programa, os proprietários e detentores do direito de posse de imóveis rurais poderão firmar Termo de Adesão e Compromisso (TACom) junto ao IBAMA (art. 1º, § 2º), Estados, Municípios ou quaisquer de suas fundações e autarquias ou junto à instituição pública ou privada devidamente habilitada (art. 3º, III).

Cumpridos os requisitos, os beneficiários aderem ao PMA por meio da assinatura do TACom, que é definido no art. 3º, I, do Decreto 7029 como o “documento formal de adesão, visando à regularização ambiental por meio do compromisso de recuperar, recompor ou manter as áreas de preservação permanente, bem como de averbar a reserva legal do imóvel”.

Para celebrar o TACom, o beneficiário do programa (art. 2º,III) deverá atender aos seguintes requisitos: apresentar a identificação do proprietário ou possuidor rural (art. 4º, I) e a identificação do imóvel<sup>1</sup>, por meio de planta e memorial descritivo, subscrito por profissional habilitado e acompanhando da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

O programa cria a categoria dos beneficiários especiais, com base no disposto na Lei 11.326/06 e no Decreto 6.040/07, que são o agricultor familiar, o empreendedor rural, os povos e comunidades tradicionais.

Os beneficiários especiais deverão apresentar sua identificação e a do imóvel (de maneira mais simplificada) para assinar o TACom e terão suas posses e propriedades rurais georreferenciadas pelo órgão ambiental, instituição pública ou privada devidamente habilitada, sem dispêndio financeiro.

Os proprietários de áreas até 150 ha foram equiparados aos beneficiários especiais, mas não farão jus ao benefício do georreferenciamento gratuito. Importante registrar que o programa não faz a exigência do georreferenciamento para os beneficiários ordinários.

Nos termos do art. 12 do Decreto 7029/09, a comprovação da propriedade rural dar-se-á pela apresentação de certidão atualizada do registro de imóveis, e a da posse, pela apresentação de documento atualizado comprobatório, reconhecido por órgão ou entidade pública de execução de política fundiária rural.

---

<sup>1</sup> A identificação do imóvel se dá com a indicação das coordenadas geográficas do perímetro do imóvel, da localização de remanescente de vegetação nativa, da proposta de localização da reserva legal e da localização das áreas de preservação permanente (Art. 4º, II, a - d)

Segundo o PMA, a partir da data de adesão, os beneficiários que tiverem cometido as infrações previstas nos art. 43, 48, 51 e 55 do Decreto 6.514/08 não serão autuados pelos órgãos de fiscalização do SISNAMA, desde que tenham cometido as infrações até o dia 10.12.2009 (art. 6º, § 1º).

As multas dos beneficiários já autuados terão suas cobranças suspensas, exceto nos casos em que já tiver ocorrido o julgamento definitivo na esfera administrativa (art. 6º, § 2º). Nesses casos, ainda será permitida a aplicação das sanções de apreensão e embargo (art. 6º, § 4º).

Cumpridas integralmente as obrigações previstas no TACom, ou seja, recuperadas apenas as áreas de preservação permanente e averbada a reserva legal do imóvel (avermada apenas e não recuperada, de acordo com o texto do PMA), as multas já aplicadas serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (art. 6º, § 3º).

O Programa será coordenado por um Comitê Gestor, formado por um representante do Ministério do Meio Ambiente — que presidirá o Comitê (art. 13, § 5º) —, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, um representante de entidade representativa de agricultores familiares ou assentados da reforma agrária; um representante de entidade representativa do setor empresarial agrosilvopastoril; e um representante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (art. 13). O Comitê Gestor tem a atribuição de estabelecer diretrizes, ações de execução e de monitoramento para o Programa.

Foi criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais e as informações geradas com base no “Programa Mais Ambiente”, que será disciplinado em ato conjunto dos Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 14).

Por fim, o Decreto 7029/09 altera o texto dos arts. 55 e 152 do Decreto 6.514/08 para, em breves linhas, adiar a vigência do artigo que imputa a sanção de multa ao proprietário ou possuidor de imóvel rural que não averbou sua reserva legal.

É o relato, opinamos.

## ANÁLISE JURÍDICA

### I – DECRETO AUTÔNOMO

O Decreto 7.029/09 foi editado com fulcro nos art. 84, IV e VI, “a”<sup>2</sup>, da Constituição Federal, e art. 27, XV, “c” e “d” da Lei 10.683/2003<sup>3</sup>.

O inciso IV do art. 84 atribui ao Presidente da República a competência para a edição de regulamentos que integram, complementam as matérias reguladas em leis em sentido estrito, para expedir os chamados decretos de execução (na classificação de Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>), cujo conteúdo fica vinculado aos parâmetros definidos em lei.

---

<sup>2</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel  
VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

<sup>3</sup> Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

XV - Ministério do Meio Ambiente:

c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais;

d) políticas para integração do meio ambiente e produção;

<sup>4</sup> “Decreto independente ou autônomo: é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei. A doutrina aceita esses provimentos administrativos *praeter legem* para suprir a omissão do legislador, desde que não invadam as *reservas da lei*, isto é, as matérias que só por lei podem ser reguladas.

(...)

Decreto regulamentar ou de execução: é o que visa a explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação. Tal decreto comumente aprova, em texto á parte, o *regulamento* a que se refere. (...)”. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, p. 182/183.

Essas leis são definidas por Alexandre Santos de Aragão como leis quadro ou standartizadas, “próprias das matérias de grande complexidade técnica ou suscetíveis de constantes mudanças.”<sup>5</sup> Com relação a essas leis, o administrador terá grande poder de integração do conteúdo da vontade do legislador, já que o objetivo das leis assim formuladas é exatamente introduzir uma vagueza que permita o trato de fenômenos sociais muito fugazes para se prestarem ao aprisionamento em uma regra precisa.

No caso do Decreto 7029/09, apesar de o preâmbulo apontar como fundamento da norma o inciso IV do art. 84, não há indicação da lei ordinária que está sendo objeto do exercício do poder regulamentar, não se sabe, *a priori*, quais são os *standards* ou *quadros* que devem servir de parâmetro para o regulamento ali editado. O equívoco, nesse ponto, foi bastante grave e, por si, pode fulminar a legalidade de uma norma, como observa Aragão, *in verbis*:

“Não basta, todavia, que o poder normativo possua fundamento, explícito ou implícito, no ordenamento jurídico. Mister se faz também que este forneça parâmetros suficientes para que a legalidade e/ou constitucionalidade do regulamento a ser expedido possa ser aferida. Do contrário, estaríamos impossibilitando qualquer forma de controle sobre tais atos, o que não se coadunaria com o Estado de Direito. Tais balizamentos podem ser extraídos tanto da letra e alguma disposição do ordenamento jurídico, como de seu espírito como um todo.”<sup>6</sup>

Diante da ausência de indicação expressa da lei que forneça os parâmetros de legalidade, para este parecer, serão buscadas as balizas no conjunto de leis ordinárias que regula a matéria ambiental.

O inciso VI do art. 84, por sua vez, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 32/2001, que afastou a reserva legal expressa em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública federal. Com isso, pode-se dizer que ocorreu delegação legislativa remissiva, o que transferiu as matérias

---

<sup>5</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado Contemporâneo. in Revista de Direito Administrativo, vol. 225, jul/set/2001, Editora Renovar

<sup>6</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. Cit*, p. 125

do art. 84, IV da esfera legal para a esfera regulamentar<sup>7</sup>. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup> já acenou para a concretização, no ordenamento jurídico pátrio, da reserva da administração.

Assim, no que tange à organização da Administração Pública Federal, o Chefe do Poder Executivo tem competência constitucional instituída para exercer seu poder regulamentar, independentemente de qualquer lei ordinária.

Vê-se, portanto, que o Decreto 7029/09 foi editado pelo Presidente da República e os Ministros do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário no exercício do poder (1) de regulamentar o conteúdo de leis ordinárias (apesar da ausência de expressa indicação das leis que estariam sendo regulamentadas) e (2) de disciplinar a estrutura da Administração Pública — poder esse que pode ser exercido diretamente por meio de decretos, independentemente da existência de leis ordinárias.

Nesse contexto, é importante apresentar os princípios estruturantes que regem as relações entre leis e regulamentos no ordenamento jurídico brasileiro<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> CYRINO, André Rodrigues. O Poder regulamentar autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC nº 32/2001. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 184

<sup>8</sup> RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(ADI 2364 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2001, DJ 14-12-2001 PP-00023 EMENT VOL-02053-03 PP-00551)

<sup>9</sup> Conforme citação de CYRINO, Canotilho indica os princípios da hierarquia, da competência e o princípio básico sobre a produção de normas jurídicas. Este último princípio consiste na vedação de que fonte de direito crie outra de mesma hierarquia ou superior. Ele decorre de disposição expressa da Constituição Portuguesa e não se aplica com o mesmo rigor ao ordenamento brasileiro, pois a Constituição pátria dispõe sobre a matéria de maneira diversa. Por isso, são citados acima apenas os princípios aplicáveis ao caso brasileiro.

“O *princípio da hierarquia* é o principal inspirador de um ordenamento piramidal, e basicamente significa que os atos normativos não têm todos a mesma hierarquia. Segundo esse princípio, as normas jurídicas de cada fonte de direito não se situam no plano horizontal, mas vertical. É o princípio da hierarquia que fundamenta a *preferência da lei* (...), sendo que a norma hierarquicamente superior fundamenta duas modalidades de preferência: “(1) **preferência de validade**, tornando nulas as normas anteriores contrárias (...) e servindo de limite jurídico às normas posteriores também em contradição a elas; (2) **preferência de aplicação**, porque mesmo não aniquilando a validade da norma contrária, ela deverá ser aplicada no caso concreto com a conseqüente desaplicação da norma inferior.”

O *princípio da competência*, como já mencionado no capítulo 3, da parte I, aponta para uma concepção plural do ordenamento jurídico, não perturbando o princípio da hierarquia, porquanto é a própria Constituição que divide as competências as competências, e levando — o que é mais importante — à existência de espaços normativos autônomos. É através do princípio da competência que se formam blocos de competências reservadas de determinadas matérias por determinados órgãos.”

O *princípio da complementaridade* ou *acessoriedade* significa que o regulamento está sempre sujeito à lei, portanto apenas podendo complementá-la. É corolário do princípio da precedência de lei e sempre justifica a possibilidade de regulamentos de execução. (...)

O *princípio do congelamento do grau hierárquico* (...) significa basicamente que, regulada uma determinada matéria por lei, o grau hierárquico fica *congelado*, e só uma lei poderá posteriormente intervir nesse âmbito material. Por força desse princípio, o regulamento não pode dispor contrariamente a matéria já tratada por lei, sob pena de invalidade por evidente ilegalidade. O congelamento do grau hierárquico, como nota

Canotilho, não impede rigorosamente a deslegalização. (...)

*O princípio da separação entre o direito da lei e o direito dos regulamentos* significa, em poucas palavras, que (i) a norma regulamentar executora ou complementar continua a ser uma norma separada e qualitativamente diferente da norma legal (...); e (ii) ambas as normas – regulamento e lei – mantêm a natureza e a hierarquia respectivas, não havendo integração entre tais espécies normativas.”<sup>10</sup>

Diante do conjunto de princípios enumerados acima, pode-se concluir que quando determinada matéria for objeto de regulação por lei ordinária, os regulamentos deverão estar de acordo com o dispositivo da lei. Os regulamentos poderão inovar na matéria contida em lei sempre que se operar o fenômeno da deslegalização<sup>11</sup>, mas, ainda sim, deverão ser respeitados os parâmetros constantes na norma hierarquicamente superior. Noutro giro, se a Constituição institui a competência do Poder Executivo para dispor sobre determinada matéria — como é o caso da organização da Administração Pública —, o Legislativo não poderá invadir sua esfera de competência, respeitando-se a reserva da Administração.

Essas as premissas da análise do PMA

## **II – DO CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DO PMA**

O Programa Mais Ambiente consiste em uma ação política de incentivo à regularização ambiental de imóveis rurais. A análise de seu conteúdo deve se pautar pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e demais leis ordinárias que regulam as mesmas matérias contidas no Decreto, aplicando-se os princípios da preferência da lei e do congelamento do grau hierárquico.

<sup>10</sup> CYRINO, André Rodrigues. O Poder regulamentar autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC nº 32/2001. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 78-81

<sup>11</sup> “deslegalização”, que é, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “transferência da função normativa (sobre matérias determinadas) da sede legislativa estatal a outra sede normativa”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 167 *apud* CYRINO, André Rodrigues. O Poder regulamentar autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC nº 32/2001. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 183)

Segundo o PMA, o beneficiário do Programa irá promover a regularização ambiental de sua propriedade ao honrar o compromisso de (1) recuperar, recompor ou manter as áreas de preservação permanente; e (2) averbar a reserva legal de seu imóvel até 11 de junho de 2011, a partir de quando a sua conduta omissiva poderá ser considerada infração administrativa.

A regularização ambiental da propriedade, entretanto, não se dá apenas com a adoção das medidas indicadas no Decreto 7029/09, pois é necessário observar, também, a obrigação de recuperar, recompor e manter a reserva legal e a necessidade de obter uma licença ambiental, dependendo das atividades econômicas desenvolvidas, do tamanho da propriedade e das exigências dos órgãos estaduais.

O art. 16 do Código Florestal<sup>12</sup> (Lei 4.771/65) determina que, nos imóveis rurais, deverá ser mantido percentual da área a título de reserva legal.

A partir da edição da Medida Provisória nº 2.166-67, nos idos de 2001, o art. 44 do Código Florestal passou a exigir a recomposição da reserva legal de todas as propriedades rurais que contassem com cobertura vegetal de floresta nativa em percentual inferior ao definido pelo art. 16.

Em decorrência de previsão expressa contida no Código Florestal, em todas as propriedades rurais, devem ser preservadas as áreas de preservação permanente e exploradas as áreas de reserva legal tão-somente com base em um plano de manejo florestal sustentável, aprovado pelo órgão ambiental competente.

---

<sup>12</sup> Lei 4771/65

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;

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

Essa a leitura da norma já consolidada pelo Poder Judiciário<sup>13</sup>.

Assim, a regularização ambiental precisa abranger não apenas a averbação da reserva legal, mas também o compromisso de recuperação de eventual passivo ambiental dessa área, nos moldes fixados pelo Código Florestal.

A obrigação de recuperar a área degradada dentro das propriedades particulares concretiza o princípio da recuperação das áreas degradadas, insculpido no art. 2º, XVIII da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.038/99) e corrobora com um dos objetivos dessa Política, que é a de impor ao predador a obrigação de recuperar os danos causados ao meio ambiente (art. 4º, VII).

---

<sup>13</sup> ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ARTS. 16 E 44 DA LEI Nº 4.771/65. MATRÍCULA DO IMÓVEL. AVERBAÇÃO DE ÁREA DE RESERVA FLORESTAL. NECESSIDADE.

1. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente" 2. A obrigação de os proprietários rurais instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, atende ao interesse coletivo.

3. A averbação da reserva legal configura-se, portanto, como dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba.

**4. Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras (RMS nº 18.301/MG, DJ de 03/10/2005).**

5. A averbação da reserva legal, à margem da inscrição da matrícula da propriedade, é conseqüência imediata do preceito normativo e está colocada entre as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, previstas tanto no Código Florestal como na Legislação extravagante.

(REsp 927979/MG, DJ 31.05.2007) 6. Recurso Especial provido.

(REsp 821.083/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/03/2008, DJe 09/04/2008)

ADMINISTRATIVO. RESERVA LEGAL. REGISTRO. NOVO ADQUIRENTE. ART. 16 DA LEI Nº 4.771/65. ART. 535 DO CPC. PREQUESTIONAMENTO.

1. Inexiste omissão quando o Tribunal de origem analisa a questão debatida nos autos de forma clara e objetiva, utilizando-se dos elementos que julga suficientes para o deslinde da causa.

2. A ausência de prequestionamento inviabiliza o conhecimento do recurso especial.

**3. Ao adquirir a área, o novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento. Precedentes.**

4. Recurso especial conhecido em parte e provido.

(REsp 926.750/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2007, DJ 04/10/2007 p. 223)

Não se pode olvidar que o desenvolvimento de qualquer atividade de exploração da cobertura florestal do imóvel depende de prévia aprovação por parte do órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (art. 19 do Código Florestal), ou do Ibama, nas hipóteses previstas na Resolução CONAMA n° 378/2006.

Ainda, nas propriedades em que estão sendo desenvolvidas atividades econômicas potencialmente poluidoras, a regularização ambiental dependerá da expedição da competente licença ambiental. A Lei 6.938/81 definiu como um de seus princípios o controle das atividades potencial e efetivamente poluidoras. Disciplinou o licenciamento como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e passou a exigir a obtenção de prévia licença ambiental para construção, instalação, ampliação e funcionamento dessas atividades<sup>14</sup>.

A Resolução CONAMA n° 237/2001 regulamenta os dispositivos da Lei 6.938/81 e, em seu anexo I, aponta a atividade agropecuária (projeto agrícola e criação de animais) como potencialmente poluidora e, por conseguinte, sujeita ao licenciamento ambiental.

Os proprietários e possuidores de imóveis rurais que desenvolvam esse tipo de atividade deverão, também, efetuar o registro junto ao Cadastro Técnico Federal (art. 17, II, da Lei 6.938/81 e item 20-17 do Anexo II da IN IBAMA 31/2009), como bem justifica o preâmbulo da IN 31/09, *in verbis*:

“Considerando que as atividades agrícolas e pecuárias interferem nas águas interiores, superficiais e subterrâneas, no solo, no subsolo, nos elementos da biosfera, na fauna e na flora com a movimentação de terra, as erosões, a substituição de florestas, a utilização de substâncias químicas como fertilizantes e agroquímicos sendo, portanto, potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais em alto grau”

---

<sup>14</sup> Lei 6.938/81

Art. 10- A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Além de efetuar o cadastro, as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades classificadas como agrícolas ou pecuárias deverão apresentar anualmente o Ato Declaratório Ambiental, em que deverão constar informações referentes às áreas de preservação permanente, de reserva legal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico - ARIE e, quando for o caso, as áreas sob manejo florestal sustentável ou de reflorestamento (art. 9º da IN IBAMA 31/09<sup>15</sup>). Vê-se que as informações relativas ao imóvel rural, exigidas para a adesão ao PMA, já devem ser prestadas ao IBAMA anualmente, por meio do Ato Declaratório Ambiental.

Diante do quanto brevemente exposto, é possível concluir que o conceito de regularização ambiental apresentado pelo Decreto não abarca várias outras obrigações impostas em leis ordinárias aos proprietários e posseiros de imóveis rurais. Dessa maneira, a adesão ao PMA irá viabilizar a regularização integral com relação às áreas de preservação permanente, pois serão localizadas, preservadas e, se necessário, recuperadas. Nas propriedades em que houver passivo ambiental em relação ao percentual mínimo da reserva legal, a regularização será apenas parcial, pois há previsão apenas de localização dessa fração da propriedade e averbação da reserva legal.

Importante frisar que a adesão ao PMA não acarretará a regularização ambiental das atividades econômicas potencialmente poluidoras eventualmente desenvolvidas na propriedade, que deverão ser devidamente licenciadas pelo órgão ambiental competente, sob pena de responsabilização administrativa, civil e penal.

---

<sup>15</sup> IN 31/09

Art. 9º As pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades classificadas como agrícolas ou pecuárias, incluídas na Categoria de Uso de Recursos Naturais constantes no Anexo II, deverão apresentar anualmente o Ato Declaratório Ambiental.

§ 1º No Ato Declaratório Ambiental deverão constar, a partir de 2006, informações referentes às áreas de preservação permanente, de reserva legal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico - ARIE e, quando for o caso, as áreas sob manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

§ 2º No Ato Declaratório Ambiental deverão constar, a partir de 2006, informações referentes às áreas utilizadas em cada tipo de atividade, à captação de água para irrigação e à quantidade utilizada anualmente de fertilizantes, defensivos e demais produtos químicos.

### III – TERMO DE ADESÃO E COMPROMISSO (TACOM) E A LEI 9.605/98

O TACom consiste em um documento formal de adesão ao PMA, que visa a promover a regularização ambiental das propriedades ou posses rurais onde existam irregularidades quanto às áreas de preservação permanente e à averbação da reserva legal.

As duas irregularidades consistem, na verdade, em infrações administrativas tipificadas no Decreto 6.514/08, que regulamenta a Lei 9.605/98. O PMA criou um novo instrumento para promover a correção desses ilícitos, mas não se pode olvidar que a Lei 9.605/98 também regulamentou essa matéria, provocando o congelamento de seu grau hierárquico. Dessa maneira, apesar de o Decreto 7029/09 não ter como fundamento a Lei de Crimes Ambientais, seus dispositivos só podem ser interpretados em harmonia com a lei ordinária que trata da matéria.

Assim dispõe a Lei 9.605/98:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

§ 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no **caput** possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas

autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre:

I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais;

II - o prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período;

III - a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas;

IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não-cumprimento das obrigações nele pactuadas;

V - o valor da multa de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor do investimento previsto;

VI - o foro competente para dirimir litígios entre as partes.

(...)

§ 4º A celebração do termo de compromisso de que trata este artigo não impede a execução de eventuais multas aplicadas antes da protocolização do requerimento.

§ 5º Considera-se rescindido de pleno direito o termo de compromisso, quando descumprida qualquer de suas cláusulas, ressalvado o caso fortuito ou de força maior.

§ 6º O termo de compromisso deverá ser firmado em até noventa dias, contados da protocolização do requerimento.

§ 7º O requerimento de celebração do termo de compromisso deverá conter as informações necessárias à verificação da sua viabilidade técnica e jurídica, sob pena de indeferimento do plano.

§ 8º Sob pena de ineficácia, os termos de compromisso deverão ser publicados no órgão oficial competente, mediante extrato.

Inicialmente, é necessário observar que o § 2º, art. 1º do PMA permite que a adesão seja feita junto ao IBAMA e, também, junto a qualquer órgão ou entidade vinculada ao Programa pelos instrumentos de que trata o inciso III de seu art. 3º. O inciso III, por sua vez, assim define os “instrumentos de cooperação”: instrumentos a serem firmados entre a União, Estados, Municípios, ou quaisquer de suas fundações e autarquias, ou instituição pública ou privada devidamente habilitada.

A Lei 9.605/98 prevê a possibilidade da celebração de termo de compromisso para que os administrados possam promover as necessárias correções de suas atividades, com o fito de atender às exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes. O TC instituído pela Lei 9.605/98, entretanto, só poderá ser celebrado com os órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, como se depreende do *caput* do art. 79-A. Pelo art. 6º da Lei 9.638/81, integram os SISNAMA 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.

Dessa forma, é necessário que o beneficiário faça a adesão apenas junto aos órgãos e entidades pertencentes ao SISNAMA. As instituições privadas devidamente habilitadas poderão celebrar instrumentos de cooperação para execução das demais ações previstas no PMA, mas não para celebrar compromissos de regularização ambiental das propriedades.

Há outras exigências que devem ser observadas no ato de celebração do TACom, tais como o prazo máximo de 3 (três) anos (prorrogável uma única vez) para cumprimento das obrigações; a necessidade da descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas; informações necessárias à verificação da sua viabilidade técnica e jurídica; e publicação do Termo assinado na imprensa oficial.

Impende observar, também, que parágrafo 4º do artigo 16 do Código Florestal<sup>16</sup> atribui ao órgão ambiental estadual a competência para aprovar a localização da reserva legal. O PMA, por sua vez, prevê que o beneficiário deverá

---

<sup>16</sup> Lei 4.771/65

§ 4º A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver:

I - o plano de bacia hidrográfica;

II - o plano diretor municipal;

III - o zoneamento ecológico-econômico;

IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e

V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida.

apresentar ao IBAMA uma proposta de localização de reserva legal e assumir o compromisso de promover sua averbação. Ocorre que, em decorrência de expressa previsão legal, o ente ambiental federal não tem competência para aprovar a localização da reserva legal. Nesse sentido, o TACom consiste, na verdade, em um compromisso de buscar a regularização da posse ou propriedade junto ao órgão ou ente ambiental estadual.

Se, entretanto, o ente ou órgão ambiental não é signatário do TACom, não se tem a garantia de que o beneficiário irá cumprir todas as condições impostas pela Lei 9.605/98, especificamente no que tange ao prazo, ao cronograma de execução das ações e às metas trimestrais.

Eis uma questão de extrema relevância que deverá ser resolvida pelo Comitê Gestor: como sincronizar as obrigações assumidas perante o IBAMA e as competências dos órgãos e entes estaduais nas questões florestais.

Mais eficaz seria se o Programa criasse uma forma de atuação conjunta entre o IBAMA e os órgãos competentes para regularização da reserva legal, de forma a compartilhar com esses órgãos a responsabilidade para promover a recuperação e conservação dessas áreas protegidas.

#### **IV – PMA E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR INFRAÇÕES AMBIENTAIS**

##### **IV.1 – Art. 6º, § 1º do Decreto 7029/09**

Da leitura do § 1º do art. 6º com o art. 1º do Decreto 7.029/09, pode-se concluir que o Decreto obsta a lavratura de auto de infração em face daqueles que tenham praticado, até 10.12.2009, as condutas descritas nos arts. 43, 48, 51 e 55 do Decreto 6.514/08<sup>17</sup>. Os dispositivos do Decreto precisam ser interpretados à

---

<sup>17</sup> Decreto 6.514/08

Art. 43. Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação natural ou utilizá-las com infringência das normas de proteção em área considerada de preservação permanente, sem autorização do órgão competente, quando exigível, ou em desacordo com a obtida:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por hectare ou fração.

luz de todo o conjunto de normas que regula, no âmbito federal, a responsabilização ambiental administrativa.

A Lei 6.938/81, editada sob o pálio de outra Carta Constitucional, definiu como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente as penalidades disciplinares ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental<sup>18</sup>.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 determinou a responsabilização administrativa e penal de todas as pessoas físicas ou jurídicas que pratiquem condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparar os danos<sup>19</sup>.

O IBAMA, nos termos da Lei 7.735, de 22.2.1989, foi criado com a finalidade de exercer o poder de polícia ambiental e de executar as ações das políticas nacionais de meio ambiente relativas à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, segundo as diretrizes firmadas pelo Ministério do Meio

---

Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em unidades de conservação ou outras áreas especialmente protegidas, quando couber, área de preservação permanente, reserva legal ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por hectare ou fração.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não se aplica para o uso permitido das áreas de preservação permanente.

Art. 51. Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração.

Art. 55. Deixar de averbar a reserva legal: [\(Vide Decreto nº 7.029, de 2009\)](#)

Penalidade de advertência e multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de reserva legal.

<sup>18</sup> Lei 6.938/81

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

<sup>19</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.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Ambiente. No mesmo sentido, por óbvio, é o texto do Decreto 6.099/07, que aprova o Regimento Interno do IBAMA, segundo o qual caberá à autarquia a aplicação das penalidades administrativas ou compensatórias decorrentes de degradação ambiental<sup>20</sup>.

No caso específico da competência do IBAMA para a fiscalização e aplicação das penalidades administrativas, o bem comum a ser perseguido é a saudável qualidade de vida e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a que fazem direito as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, o artigo 70 da Lei 9.605/98 dispõe sobre as infrações administrativas:

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.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

**§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.**

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

O art. 72 da Lei 9.605/98 determina que as sanções administrativas são punidas com as penalidades ali previstas. Na mesma toada, segundo o art. 14

---

<sup>20</sup> Decreto 6.099/07

Art. 2º No cumprimento de suas finalidades e ressalvadas as competências das demais entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, cabe ao IBAMA, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Ministério do Meio Ambiente, desenvolver as seguintes ações federais:

VI - fiscalização e aplicação de penalidades administrativas ambientais ou compensatórias pelo não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, nos termos da legislação em vigor;

da Lei 6.938/81<sup>21</sup>, os infratores estarão sujeitos às sanções administrativas que elenca. Sobre o tema, anota Trennepohl<sup>22</sup>:

A penalidade é imposta pelo Estado, no exercício de seu poder de polícia. Sua aplicação pela autoridade competente é obrigatória, não se facultando discricionariedade para o agente público aplicá-la ou não. Não existe a vontade do administrador e sim a vontade da lei, sendo obrigação do primeiro aplicar a pena na proporção estipulada na segunda.

Ademais, a Lei 8.429/92, que tipifica condutas dos agentes públicos como atos de improbidade administrativa, assim dispõe sobre a matéria:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

*Omissis*

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Diante do exposto, pode-se concluir que a aplicação das penalidades, previstas na Lei 9.605/98 e regulamentadas pelo Decreto 6.514/08, em decorrência da constatação de infrações administrativas ambientais é poder-dever dos agentes públicos, *in casu*, os agentes de fiscalização do IBAMA. É poder-dever que decorre de comando expresso da Constituição e de lei ordinária.

---

<sup>21</sup> Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; IV - à suspensão de sua atividade.

<sup>22</sup> TRENNEPOHL, Curt. Infrações contra o meio ambiente: multas e outras sanções administrativas – comentários ao Decreto nº 3.179, de 21.09.1999. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 37

Há comandos expressos nas Leis 6.938/81 e 9.605/98 para aplicação das penalidades administrativas sempre que os agentes públicos constatarem a ocorrência de conduta lesiva ao meio ambiente. São essas as leis quadro que fornecem os parâmetros para a edição dos regulamentos pelo Executivo. A Lei 9.605/98 opera de modo expresse a delegação legislativa, mas as disposições de seu texto servem como baliza para a atividade regulamentar. Pelo princípio da acessoriedade, o regulamento está sujeito aos comandos legais.

Em exercício de prolepse, poder-se-ia argumentar que a própria Lei 9.605/98 já efetuou a delegação legislativa da responsabilização administrativa em seu art. 80<sup>23</sup> e que, portanto, seria legítima a disposição trazida pelo Decreto 7.029/09. De fato, operou-se a delegação legislativa, tanto é que a descrição das condutas como infrações e as correspondentes penalidades estão legitimamente inculpidas no Decreto 6.514/08. É bem de ver, entretanto, que esse Decreto explicita em seu preâmbulo que a norma regulamenta os dispositivos das Leis 9.605/98, 6.938/81, 8005/90 e 9.873/99.

Situação completamente distinta a do Decreto 7.029/09, que foi editado com fundamento na competência do Presidente para editar decretos de execução, mas seu preâmbulo não indica qual lei está sendo regulamentada. Por meio de decreto autônomo, o Poder Executivo não pode adentrar na matéria objeto da Lei 9.605/98. Alexandre dos Santos Aragão, ao analisar o princípio da legalidade e o poder regulamentar do Estado brasileiro, ensina que se determinada matéria é regulada por meio de lei em sentido estrito apenas outra norma de mesmo grau hierárquico pode alterar suas disposições, *in verbis*:

“Mediante o princípio *contrarius actus*, quando uma matéria está regulada por determinada lei se produz o que chamamos de “congelamento de grau hierárquico” no normativo que regula a matéria, de modo que apenas por outra lei contrária poderá ser inovada dita regulação.”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Art. 80. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação

<sup>24</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado Contemporâneo. in Revista de Direito Administrativo, vol. 225, jul/set/2001, Editora Renovar, p. 126

A reserva da Administração, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, que permite ao Poder Executivo regulamentar uma matéria independentemente da existência da lei, restringe-se às questões de organização da Administração Pública Federal. A responsabilização administrativa em matéria ambiental, por certo, não pode ser equiparada às questões orgânicas do Executivo.

Se coexistem, no ordenamento jurídico, leis ordinárias que impõem a aplicação das penalidades administrativas e um decreto autônomo que a afasta, em atenção ao princípio da preferência de aplicação, no caso concreto, deverá ser aplicada a lei ordinária.

Nesse sentido, o entendimento no âmbito do Superior Tribunal de Justiça<sup>25</sup>:

RECURSO ESPECIAL. PROMOÇÃO DE MEMBRO DO MP FEDERAL CÔNJUGE DE OUTRO INTEGRANTE DO MESMO PARQUET, COM MUDANÇA DE SEDE FUNCIONAL. AJUDA DE CUSTO. ART. 227, I, "A" DA LC 95/73 DIVERGENTE COM O ART. 8º. DO DECRETO 1445/95. HIERARQUIA NORMATIVA. PRIMAZIA APLICATIVA DA NORMA COMPLEMENTAR SOBRE O DISPOSITIVO DE HIERARQUIA ADMINISTRATIVA. RECURSO PROVIDO, POR MAIORIA.

1. Com base no dogma da hierarquia normativa, cujas raízes lógicas e axiológicas remontam aos célebres trabalhos do notável jurista austríaco HANS KELSEN (1881-1973), os Juristas afirmam, sem discrepâncias de tomo, que a produção normatizadora da vida jurídica e social do País se faz por meio de autêntica escala de instrumentos reguladores, em sentido decrescente, a partir da Constituição: as emendas constitucionais, as leis complementares, as leis ordinárias, as medidas provisórias e dos decretos legislativos (art. 59 da CF).

2. Os **Decretos Executivos**, cuja categorização como autônomos não é aceita no sistema jurídico brasileiro, sequer integram o quadro dos instrumentos normativos previstos no processo legislativo da Constituição, **sem embargo da sua inegável importância para a vida**

<sup>25</sup> No mesmo sentido: RMS 22828/SC, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 18/03/2008, DJe 19/05/2008; REsp 665880/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/02/2006, DJ 13/03/2006 p. 199

**administrativa estatal, mas isto não envolve, nem de longe, a admissão de sua potestade de alterar qualquer dispositivo legalmente positivado.**

3. **Manifesta e incontornável divergência normativa entre os dispositivos da LC 95/73 e do Decreto 1.445/95, no que tange ao direito à percepção da ajuda de custo, deve ter primazia aplicativa a norma contida no art. 227, I, "a" da LC 95/73, que está a salvo de modificação pela força do art. 8o. do Decreto 1.445/95,** sem qualquer crítica aos seus demais dispositivos.

4. **Esse dispositivo regulamentar de hierarquia administrativa, por maior que seja o seu propósito financeiro e econômico de resguardo a valores prezáveis da ordem jurídica, afronta o disposto em norma legal de nível complementar e somente por essa razão não pode ter aplicabilidade; a norma legal complementar somente pode ser modificada por outra de igual hierarquia.**

5. Recurso provido para reconhecer o direito subjetivo da recorrente de perceber o valor da ajuda de custo pretendida, independentemente do anterior recebimento pelo cônjuge.

(REsp 926011/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 11/11/2008, DJe 09/12/2008)

PROCESSUAL CIVIL – MANDADO DE SEGURANÇA – COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ÁGUAS – ATO ADMINISTRATIVO BASEADO EM DECRETO ESTADUAL AUTÔNOMO CONFLITANTE COM LEIS ESTADUAL E FEDERAL – INVALIDADE.

1. O ordenamento jurídico nacional não permite a edição de Decretos autônomos, salvo nos casos do inciso VI do artigo 84 da Constituição Federal/88.

2. **O Decreto Estadual em comento veicula restrições inexistentes nas leis regulamentadas, o que invalida as restrições apresentadas.**

3. Ainda que houvesse lei estadual restringindo a perfuração e captação de águas em poços artesianos, sua validade restaria afastada com base na competência da UNIÃO para legislar sobre águas - artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal/88.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no RMS 27679/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2009, DJe 21/10/2009)

E, como exposto inicialmente sobre o princípio da preferência, a aplicação da lei não aniquila a validade da outra norma de grau hierárquico inferior. Por estar em confronto com as leis ordinárias que regulam a matéria, o § 1º do art. 6º do Decreto 7.029/09, em tese, não deve ser aplicado. Com esse entendimento, surge uma situação de conflito aparente entre duas normas válidas e eficazes.

Como o decreto 7029/09 é autônomo, poderia, em tese, ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, como vem entendendo o Supremo Tribunal Federal<sup>26</sup>. Deve-se observar, entretanto, que, antes de atentar contra o texto constitucional, a norma viola dispositivos insculpidos em lei ordinária. Dessa maneira, a questão fica restrita ao âmbito da legalidade e resta afastado o controle concentrado de constitucionalidade<sup>27</sup>. Esse controle da legalidade pode ser feito internamente pela Procuradoria Federal Especializada, que tem competência para o assessoramento jurídico das autarquias.

O cenário seria completamente distinto se o Executivo tivesse editado um decreto com fundamento na Lei 9.605/98, observando os parâmetros por ela instituídos. Imagina-se que o legislador, ao impedir a atuação dos beneficiários do PMA, pretendeu dar um incentivo para a regularização ambiental

---

<sup>26</sup> Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Decreto n. 409, de 30.12.91. - Esta Corte, excepcionalmente, tem admitido ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como decreto autônomo, o que da margem a que seja ele examinado em face diretamente da Constituição no que diz respeito ao princípio da reserva legal. - No caso, o decreto impugnado se situa no âmbito da regulamentação do poder de fiscalização de concessões de distribuição de energia elétrica. - O a que visa a presente ação direta de inconstitucionalidade e resolver, em abstrato, questões que podem dar margem a discussão, em casos concretos, sobre ilegalidade ou violação de direitos adquiridos aferíveis dos termos de cada concessão, exames esses que são insuscetíveis de ser feitos em ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando, assim, prejudicado o pedido de cautelar. (ADI 708, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/1992, DJ 07-08-1992 PP-11778 EMENT VOL-01669-01 PP-00052 RTJ VOL-00142-03 PP-00718)

<sup>27</sup> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. GRATIFICAÇÃO DE SERVIDORES ESTADUAIS: ALTERAÇÃO DA BASE DO CÁLCULO: DECRETO Nº3.979, DE 30/01/95, DO ESTADO DA BAHIA. DECRETO AUTÔNOMO. 1. Não há falar-se em princípio da reserva legal diante de decreto que altera outro decreto sem ofensa a texto de lei. 2. Tratando-se de decreto autônomo, se o seu conteúdo confronta com a lei, a questão fica restrita ao âmbito da legalidade, não podendo, por isso, ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. 3. Ação direta não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida liminar. (ADI 1339, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/1996, DJ 19-09-1997 PP-45526 EMENT VOL-01883-01 PP-00133)

das propriedades e posses rurais. O fez, entretanto, de maneira equivocada e sem fundamento legal. O parágrafo 3º do art. 70 da Lei 9.605/98 determina que os agentes públicos promovam a responsabilização administrativa se constatada infração ambiental, mas não determina expressamente que seja aplicada a multa.

Com um novo regulamento da Lei de Crimes Ambientais, o incentivo poderia ter sido a concessão de um desconto superior a 40% (quarenta por cento) no valor da multa convertida<sup>28</sup> para os que aderissem ao PMA. Ou, ainda, a aplicação da penalidade de advertência, o que já seria um grande incentivo, considerando os valores elevados das multas pecuniárias previstas no Decreto 6.514/08.

Um novo regulamento poderia, ainda, com base no art. 79-A da Lei 9.605/98, afastar a aplicação das penalidades administrativas mediante a assinatura de um Termo de Compromisso que efetivamente culminasse na recuperação das áreas degradadas. Para tanto, o órgão estadual necessariamente precisaria integrar o TC, em razão de sua competência para autorizar a localização da reserva legal.

A cobrança de tributos tem previsão constitucional — assim como a responsabilização administrativa ambiental — e o governo federal já criou diversos programas de regularização fiscal, concedendo descontos robustos sobre o montante devido pelos contribuintes. A grande diferença é que os programas fiscais de incentivo à regularização foram criados por lei, que são os instrumentos jurídicos corretos para versar sobre a matéria. A Constituição não exige que todas as infrações administrativas e suas penalidades sejam instituídas por lei, mas com as Leis 6.938/81 e 9.605/98 versam sobre a matéria, congelando seu grau hierárquico, apenas outra lei, ou ao menos um regulamento editado com base nessas normas, poderia alterar o conteúdo dos regulamentos já existentes.

---

<sup>28</sup> Decreto 6.514/08

Art. 143. O valor dos custos dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente não poderá ser inferior ao valor da multa convertida.

§ 3º A autoridade ambiental aplicará o desconto de quarenta por cento sobre o valor da multa consolidada

Ademais, por hora, os agentes de fiscalização devem exercer, normalmente, o poder-dever de lavrar autos de infração com fulcro nos artigos 43,48 e 51 do Decreto 6.514/08, pois o PMA impõe duas condições para que o imóvel rural não seja objeto de autuação: que as condutas tenham sido praticadas até 10.12.2009 e que sejam cumpridas as obrigações contidas no Termo de Adesão e Compromisso.

No que tange à segunda condição, ela só poderá ser cumprida quando o Comitê Gestor do PMA expedir as diretrizes e ações de execução para o Programa. A atribuição de competências ao Comitê Gestor é matéria afeta à organização da Administração Pública e, por isso, integra a reserva da Administração, podendo o Executivo dispor sobre ela com fundamento direto no art. 84. VI da Constituição. Nesse ponto, o regulamento não precisa observar o quanto disposto em lei e é, de certo modo, soberano. Por esse motivo, o IBAMA não tem competência para regulamentar qualquer ação referente ao PMA, cabendo ao ente ambiental federal tão somente executar as ações a serem definidas pelo Comitê Gestor.

#### **IV.2. – Art. 6º, §§ 2º e 3º do Decreto 7029/09**

De acordo com os dispositivos em epígrafe, o infrator, autuado com base nos arts. 43, 48, 51 e 55 do Decreto 6.514/08, terá a cobrança de sua multa suspensa ao assinar o TACom. Cumpridas integralmente as obrigações contidas no Termo, as multas serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

O art. 43 do Decreto 6.514/08 tipifica a conduta de destruir ou danificar vegetação em área de preservação permanente. A Seção VII, também do Decreto 6.514/08, regula a conversão da multa em serviços de recuperação da qualidade do meio ambiente. No caso de danos diretos (como a degradação de florestas em APP), o infrator deverá investir 60% do valor consolidado da multa<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Decreto 6.514/08

Art. 143. O valor dos custos dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente não poderá ser inferior ao valor da multa convertida

nas ações de recuperação integral da área, em um prazo máximo de 6 (seis) anos<sup>30</sup>. Se, para recuperar o dano, for necessário um montante superior ao da multa convertida, o infrator deverá aportar ao projeto de recuperação o valor integral necessário à recomposição do dano. Se a área for passível de regeneração natural, a multa poderá ser convertida em serviços de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente (e não em recuperação da área degradada).

O Decreto 6.514/08 foi editado com base no poder regulamentar do Chefe do Executivo, com base na delegação legislativa operada pela lei 9.605/98. De certo que outros decretos podem versar sobre a matéria da Lei de Crimes Ambientais, mas desde que sejam editados com fundamento nessa lei. O Decreto 7.029/09 não tem lei que o fundamente ou que forneça os parâmetros legais para o exercício do poder regulamentar, é “soberano” apenas quanto à matéria orgânica da Administração Pública. Nesse sentido, uma multa administrativa só poderá ser considerada como convertida se observados os ditames de regulamentos que tenham como fundamento a Lei 9.605/98, por isso, a conversão de multa em serviços prevista no § 3º do art. 6º do Decreto 7029/09, necessariamente, atenderá à Seção VII do Decreto 6.514/08

Assim, considerando os regulamentos existentes hoje, a cobrança da multa aplicada com fulcro no art. 43 do Decreto 6.514/08 só poderá ser suspensa após o deferimento do pedido de conversão pela autoridade competente, nos moldes do Capítulo VIII da IN IBAMA 14/09.

As multas aplicadas com base no artigo 48 deverão ser analisadas de acordo com duas situações distintas: os autos de infração lavrados por impedir regeneração natural (1) de florestas ou demais formas de vegetação nativa em unidades de conservação ou outras áreas especialmente protegidas, reserva legal ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental

---

<sup>30</sup> Decreto 6.514/08

Art. 146. Havendo decisão favorável ao pedido de conversão de multa, as partes celebrarão termo de compromisso, que deverá conter as seguintes cláusulas obrigatórias:

II - prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período;

competente; e (2) de florestas ou demais formas de vegetação nativa em área de preservação permanente

Se o proprietário ou possuidor foi autuado por impedir regeneração natural em área de preservação permanente, o TACom irá prever a recuperação ou recomposição dessas áreas. Assim, é cabível a conversão de multa em ações de recomposição da flora, nos termos do Decreto 6.514/08 e a IN IBAMA 14/08.

As demais condutas do artigo 48 devem ser analisadas juntamente com aquelas descritas no artigo 51 do Decreto 6.514/08. Ambos os artigos tipificam como infração ambiental as ações que provocam danos a florestas e outras formas de vegetação fora da área de preservação permanente. Nesses casos, a multa aplicada só poderia ser considerada como convertida se os infratores, no TACom, assumissem a obrigação de recuperar o dano ambiental causado pela exploração predatória e ilegal da vegetação.

Ocorre que, nos termos do inciso I, art. 3º do Decreto 7.029/09, os beneficiários do PMA assumem o compromisso de “recuperar, recompor ou manter as áreas de preservação permanente, bem como de averbar a reserva legal do imóvel”. Ora, a averbação da reserva legal do imóvel representa tão-somente a inscrição, junto à matrícula do imóvel, de que determinada fração da propriedade é a reserva legal. É um ato formal e só. Da averbação não exsurge o imediato compromisso de recuperar a área que deveria ter sido preservada.

Assim, para que as multas aplicadas com fulcro no artigo 48 e 51 do Decreto 6.514/08 tenham a sua cobrança suspensa, no TACom precisa constar a obrigação de recuperar toda a fração da propriedade ou posse identificada como reserva legal. Aqui, também, devem ser observados os procedimentos do Capítulo VIII da IN IBAMA nº 14/09.

Mister lembrar que a localização da reserva legal é matéria de competência dos órgãos estaduais e, por óbvio, deve ser providenciada antes do início das atividades de recuperação.

Decreto autônomo não pode alterar Decreto 6.514/08.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, confiro ao presente parecer caráter normativo no âmbito da PFE/IBAMA, adotando-se as seguintes conclusões:

1. O Decreto 7029/09 foi editado pelo Presidente da República e os Ministros do Meio Ambiente, da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário no exercício do poder (1) de regulamentar o conteúdo de leis ordinárias (apesar da ausência de expressa indicação das leis que estariam sendo regulamentadas) e (2) de disciplinar a estrutura da Administração Pública — poder esse que pode ser exercido diretamente por meio de decretos, independentemente da existência de leis ordinárias.
2. O Programa Mais Ambiente consiste em uma ação política de incentivo à regularização ambiental de imóveis rurais. A análise de seu conteúdo deve se pautar pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e demais leis ordinárias que regulam as mesmas matérias contidas no Decreto, aplicando-se os princípios da preferência da lei e do congelamento do grau hierárquico.
3. A regularização ambiental da propriedade rural não se dá apenas com a adoção das medidas indicadas no Decreto 7029/09 ([1] recuperar, recompor ou manter as áreas de preservação permanente; e [2] averbar a reserva legal), pois é necessário observar, também, a obrigação de recuperar, recompor e manter a reserva legal e a necessidade de obter uma licença ambiental, dependendo das atividades econômicas desenvolvidas, do tamanho da propriedade e das exigências dos órgãos estaduais.
4. A regularização ambiental precisa abranger não apenas a averbação da reserva legal, mas também o compromisso de recuperação de eventual passivo ambiental dessa área, nos moldes fixados pelo Código Florestal.
5. A Resolução CONAMA nº 237/2001 regulamenta os dispositivos da Lei 6.938/81 e, em seu anexo I, aponta a atividade agropecuária (projeto

agrícola e criação de animais) como potencialmente poluidora e, por conseguinte, sujeita ao licenciamento ambiental.

6. Apesar de o Decreto 7029/09 não ter como fundamento a Lei de Crimes Ambientais – Lei 9.605/98, seus dispositivos só podem ser interpretados em harmonia com esta lei ordinária que trata da matéria.
7. É necessário que o beneficiário do programa faça a adesão apenas junto aos órgãos e entidades pertencentes ao SISNAMA. As instituições privadas devidamente habilitadas poderão celebrar instrumentos de cooperação para execução das demais ações previstas no PMA, mas não para celebrar compromissos de regularização ambiental das propriedades.
8. O ato de celebração do TACom deverá observar as disposições do art. 79A da Lei 9.605/98, tais como o prazo máximo de 3 (três) anos (prorrogável uma única vez) para cumprimento das obrigações; a necessidade da descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas; informações necessárias à verificação da sua viabilidade técnica e jurídica; e publicação do Termo assinado na imprensa oficial.
9. Deverá ser observado pelo IBAMA a sincronização das obrigações assumidas perante esta autarquia e as competências dos órgãos e entes estaduais nas questões florestais, notadamente no que diz respeito à localização da reserva legal.
10. A aplicação das penalidades, previstas na Lei 9.605/98 e regulamentadas pelo Decreto 6.514/08, em decorrência da constatação de infrações administrativas ambientais é poder-dever dos agentes públicos, *in casu*, os agentes de fiscalização do IBAMA, constituindo a omissão, em tese, em ato de prevaricação e improbidade administrativa.
11. Afastada a necessidade de autuação, por força inclusive do art. 79A da Lei 9.605/98, somente nas hipóteses em que haja, por compromisso firmado, a obrigação expressa de regularização efetiva dos danos ambientais, mediante a sua recomposição.
12. No tema infrações, como não há previsão específica, o Decreto 7.029/09 somente se aplica aqueles autos de infração lavrados sob a égide deste

Decreto, não se estendendo às infrações fundamentadas em outros dispositivos legais, notadamente o Dec. 3.179/99.

13. O IBAMA não tem competência para regulamentar qualquer ação referente ao PMA, cabendo ao ente ambiental federal tão somente executar as ações a serem definidas pelo Comitê Gestor previsto no Dec. 7.029/09.
14. Uma multa administrativa só poderá ser considerada como convertida se observados os ditames de regulamentos que tenham como fundamento a Lei 9.605/98, por isso, a conversão de multa em serviços prevista no § 3º do art. 6º do Decreto 7029/09, necessariamente, atenderá à Seção VII do Decreto 6.514/08. Assim, considerando os regulamentos existentes hoje, a cobrança da multa aplicada com fulcro no art. 43 do Decreto 6.514/08 só poderá ser suspensa após o deferimento do pedido de conversão pela autoridade competente, nos moldes do Capítulo VIII da IN IBAMA 14/09.