

**ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 38/PFE/IBAMA****TEMA: INTELIGÊNCIA DO ART. 80 DO DECRETO Nº 6.514, DE 22 DE JULHO DE 2008**

Despacho nº 474/2012 - CONEP/IBAMA-Sede/PFE/PGF/AGU, aprovados como Orientação Jurídica Normativa pela Procuradora-Chefe Nacional da PFE/IBAMA, em 8 de agosto de 2012.

**EMENTA**

I. O alcance do art. 80 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, deve ser definido em conformidade com as regras hermenêuticas de interpretação sistemática e teleológica.

II. A referência à “degradação ambiental” está ligada a “adoção de medidas de controle para cessar a degradação ambiental”.

III. O dispositivo se aplica à regularização ou correção da ausência de atendimento a exigências legais ou regulamentares não relacionadas a degradação ambiental.

**RELATÓRIO**

Aportaram os presentes autos nesta Procuradoria em razão da consulta formulada pela Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental - CGFIS sobre a interpretação do art. 48, § 3º, da IN 15/2010, revogado pelo art. 56, § 3º, da IN 10/2011, que o substituiu, e o art. 80, § 3º do Decreto 6.514/80

## IN 15/2010

Art. 48º. A inobservância desta Instrução Normativa implicará na aplicação das penalidades previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008, e demais normas pertinentes.

(...)

§3º As **irregularidades de caráter administrativo sanáveis**, que não caracterizem a infração descrita no §1º, **devem ser objeto de prévia notificação ao interessado, para que sejam corrigidas no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de caracterizar a infração estabelecida no art. 80 do Decreto nº 6.514** de 22 de julho de 2008 e aplicação das respectivas sanções.

## IN 10/2011

Art. 56 - A inobservância desta Instrução Normativa implicará na aplicação das penalidades previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008, e demais normas pertinentes.

(...)

§ 3º As **irregularidades de caráter administrativo sanáveis**, que não caracterizem a infração descrita no § 1º, **devem ser objeto de prévia notificação ao interessado, para que sejam corrigidas no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de caracterizar a infração estabelecida no art. 80 do Decreto nº 6.514** de 22 de julho de 2008 e aplicação das respectivas sanções.

Art. 80. Deixar de atender a exigências legais ou regulamentares quando devidamente notificado pela autoridade ambiental competente no prazo concedido, visando à regularização, correção ou adoção de medidas de controle para cessar a degradação ambiental:

Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

## **MÉRITO**

Para responder à consulta, é necessário (1) definir o escopo de aplicação do art. 80, do Decreto 6.514/08; e (2) o conceito de “irregularidades de caráter administrativo sanáveis”, para fins de incidência do art. 56, § 3º da IN IBAMA 10/2011, que regulamenta a atividade de criadouros de pássaros da fauna silvestre.

Quanto ao primeiro ponto, a interpretação teleológica do art. 80 passa pela compreensão do objeto jurídico por ele tutelado. O artigo 80 está inserido na Subseção do Decreto 6.514/08 referente às infrações administrativas contra a Administração Ambiental.

Por Administração Ambiental compreende-se o exercício do poder de polícia por parte do Ibama, previsto no art. 2º, I, da Lei 7735/89<sup>1</sup>, que abarca tanto a atividade de licenciamento (em sentido amplo) das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, como a expedição de regulamentos e a efetiva fiscalização do cumprimento das normas ambientais, sejam elas de estatura legal ou regulamentar (Decretos, Portarias e Instruções Normativas).

É o exercício dessas atividades que está sendo tutelado nessa subseção, de forma a assegurar que as agressões aos sistemas federais de controle das atividades que afetam (positiva ou negativamente) o meio ambiente sejam apenadas com a imposição de sanções administrativas. A proteção dessas atividades que consistem no exercício do poder

---

<sup>1</sup> Lei 7735/89

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - exercer o poder de polícia ambiental

de polícia é imprescindível para garantir a integridade dos sistemas de controle, que, hoje, são a espinha dorsal da proteção ao meio ambiente. Ademais, seria inútil proteger os recursos naturais em si e não resguardar as ações estatais que garantem a sua integridade.

Nesse contexto, o Decreto 6.514/08 criou mecanismos para fortalecer o comando exarado pelas autoridades ambientais para que os administrados atendam a todas as exigências legais e regulamentares voltadas para a proteção do meio ambiente, ainda que a violação a esse comando não tenha sido tipificada como crime ou infração administrativa.

É o próprio instrumento da notificação, como instrumento fundamental da Administração Ambiental para promover a adequação de ações/omissões às normas de proteção do meio ambiente, que recebeu um reforço com a edição do § 3º do art. 80 do Decreto 6.514/08.

Assim, partindo do pressuposto de que o normativo confere proteção jurídica à ação do agente de fiscalização, podemos concluir que restará configurada a infração administrativa sempre que o administrado não atender à notificação que tenha sido emitida determinando a sua regularização ou correção ou, ainda, a adoção de medidas de controle para cessar a degradação ambiental.

Nesse sentido, não se afigura pertinente o entendimento de que o § 3º do art. 80 somente seria utilizado quando as medidas de caráter repressivo forem aplicadas com a finalidade de paralisar uma degradação ambiental já iniciada e corrigir ou minimizar os danos ambientais.

De fato, a leitura do texto legal permite duas possíveis interpretações: uma primeira considera que o termo "*para cessar a degradação ambiental*" é complemento dos três substantivos "regularização", "correção" e "adoção de medidas de controle"; e uma segunda considera que apenas a "adoção de medidas de controle" está condicionada à existência de uma degradação ambiental a ser sanada.

Ocorre que a regularização e a correção tem significado próprio, que não dependem do complemento (para fazer cessar a degradação ambiental) para terem sentido na frase, ainda mais se considerarmos que a oração principal da norma se refere ao não atendimento de exigências legais ou regulamentares.

Ademais, é importante ter em mente que o artigo tem por objeto resguardar o exercício do poder de polícia e a ações dos agentes públicos ambientais. Se considerarmos que o

não atendimento das notificações apenas se configura infração ambiental quando nos depararmos com uma degradação ambiental, estar-se-á enfraquecendo os sistemas de controle das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. Isso porque o não atendimento às normas que regulamentam esses sistemas nem sempre permite uma comprovação, de plano, que há uma degradação ambiental em curso. De outro bordo, se os sistemas de controle não são alimentados com informações absolutamente precisas e operam exatamente nos moldes propostos pelas leis e regulamentos, abrem-se brechas para a sua burla e, por conseguinte, para a degradação da qualidade do meio ambiente.

O legislador (órgão regulamentador, no caso) poderia ter tipificado toda a qualquer irregularidade ambiental como infração, sobrecarregando tanto os agentes de fiscalização quanto os próprios administrados, que estariam sujeitos à imposição de sanções por quaisquer deslizes, por menores que fossem. Em atenção ao princípio da eficiência, instituiu uma infração ambiental a ser aplicada nas hipóteses em que o não atendimento a exigências legais ou regulamentares, em si, não configuram infração ambiental. Nesses casos, a autoridade ambiental deverá notificar o administrado para se regularizar ou corrigir sua situação, sob pena da imposição das sanções previstas no art. 80 do Decreto 6.514/08.

No mesmo artigo, garantiu poderes à autoridade ambiental para determinar a adoção de medidas necessárias para fazer cessar a degradação ambiental. Isso porque ao Ibama foi conferido poder de polícia para aplicar as sanções nos estritos termos definidos na Lei 9605/98 e no Decreto 6.514/08, mas não o poder coercitivo para recuperar os danos ambientais. Por esse motivo, quando constatado um dano ao meio ambiente, decorrente da conduta ilícita, compete à autarquia federal ou ao Ministério Público o ajuizamento da competente ação civil pública para obter, junto ao Poder Judiciário, um comando para que se promova a recuperação ambiental.

Frente a essas considerações, concluo que a segunda interpretação possível do art. 80 do Decreto 6.514/08 é a que atende ao escopo da norma e melhor se compraz em todo o sistema normativo de controle das atividades que afetam o meio ambiente, sendo desnecessária a existência de uma degradação ambiental para a aplicação desta norma. As notificações que determinam a regularização ou correção de ações/atividades/empreendimentos às exigências legais ou regulamentares não atendidas dentro do prazo legal dão ensejo à lavratura do auto de infração com fulcro no art. 80 do Decreto 6.514/08. Nesse ponto, os agentes públicos devem atentar para a não ocorrência do *bis in idem* e, dessa maneira, se a desconformidade com as normas e regulamentos puder ser enquadrada em uma infração administrativa específica, restará afastada a incidência do art. 80.

No que tange ao segundo ponto da consulta, o art. 56, § 3º, da IN 10/2011, abrange exatamente as irregularidades administrativas que, em si, *a priori*, não são tipificadas como infrações ambientais. As violações pelo particular ao ordenamento jurídico têm graus de repulsa diferentes, daí porque há condutas que são consideradas como irregularidades, umas são apenas infrações administrativas e outras atingem o grau máximo de reprovabilidade, sendo qualificadas como infrações administrativas e crimes, chegando a afetar a esfera de liberdade do cidadão.

Diante dessa paleta de cores de reprovabilidade, fielmente amparado pelas normas legais aplicáveis ao caso concreto, o agente de fiscalização ambiental irá avaliar a conduta do criadouro de pássaros da fauna silvestre. Diante de meras irregularidades, irá notificá-lo especificando qual norma não está sendo respeitada e indicando de maneira expressa quais as medidas a serem adotadas para regularizar ou corrigir a atividade, fixando prazo razoável para cumprimento das exigências. A notificação necessariamente deverá indicar que a não adoção daquelas medidas dará ensejo à lavratura de auto de infração com fulcro no art. 80, do Decreto 6.514/08, sob pena de invalidade da aplicação de sanções administrativas.

O art. 80 do Decreto 6.514/08 pode ser usado como fundamento para imposição de multa administrativa quando o administrado for notificado para se regularizar, se corrigir ou, ainda, para adotar medidas necessárias à cessação do dano ambiental. O não atendimento das exigências legais e regulamentares é suficiente para dar ensejo à emissão de uma notificação, não sendo necessária a existência de uma degradação ambiental.

Em atenção ao princípio da transparência, da legalidade e da boa-fé, a imposição de penalidade pelo não atendimento da notificação somente será possível se esta indicar, de maneira clara e expressa, quais exigências legais ou regulamentares não estão sendo cumpridas, quais as medidas a serem adotadas, a informação de que o não cumprimento no prazo dará ensejo à aplicação do art. 80 do Decreto 6.514/08.