

APELAÇÃO CÍVEL N° 5010696-18.2011.404.7100/RS

RELATOR : FERNANDO QUADROS DA SILVA
APELANTE : ORLANDO HEPP
ADVOGADO : elis ângela capeletti
APELADO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO
MANDAMENTAL. PESCA DE ARRASTO. DANO AMBIENTAL.
APRENSÃO DE EMBARCAÇÕES. RAZOABILIDADE E
PROPORCIONALIDADE. PRECEDENTES.

1. Em razão de que não restou comprovado tenha o impetrante ora apelante sido devidamente notificado a fim de ter ciência da decisão de perdimento das embarcações, bem como em virtude de que, não obstante revestida de legalidade, a pena de perdimento revela-se desproporcional e sem efeito prático, visto que as atividades já se encontram embargadas pela suspensão da licença de pesca, concede-se a segurança pleiteada.

2. Nesse sentido: APELREX n.º 5000.495-61.2011.404.7101/RS, D.E. 05/11/2012; APELREX n.º 5000.429-81.2011.404.7101/RS, D.E. 21/11/2011.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3^a Turma do Tribunal Regional Federal da 4^a Região, por unanimidade, dar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 22 de abril de 2015.

Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator

RELATÓRIO

ORLANDO HEPP impetrou mandado de segurança em face do superintendente do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, em Porto Alegre, no qual requer a concessão de segurança para que seja declarada '*a ilegalidade da ordem de apreensão das embarcações Irmãos Hepp XXI e Dona Adelina até o julgamento do pedido de efeito suspensivo no Recurso Administrativo a ser interposto*'.

O impetrante afirma que é armador de pesca e proprietário das referidas embarcações, e que, no exercício dessa profissão, foi autuado pelo IBAMA, originando-se os processos administrativos nº 02023.003033/2009-15 e nº 02023.002325/2007-79. Após a apresentação de defesa administrativa, sobreveio decisão, majorando as sanções impostas anteriormente, sendo que após a apresentação de nova defesa, alega ter aguardado a intimação sobre o julgamento definitivo dos processos administrativos, onde seria confirmada ou modificada a decisão anterior, fator que lhe geraria o direito à apresentação de recurso administrativo e que, no entanto, foi surpreendido por uma notificação, a qual determinou que ancorasse as embarcações no Porto de Rio Grande, no prazo de vinte e quatro horas, para que fossem apreendidas pelo IBAMA. Aduz que não foi intimado da decisão proferida pelo IBAMA, eis que a lavratura da decisão se deu um dia antes de ser notificado da apreensão das embarcações.

A liminar foi indeferida (evento 17).

O Juízo *a quo*, após as informações da autoridade impetrada e da manifestação do MPF, julgou improcedente a ação mandamental, denegando a segurança, ao fundamento de que a apreensão e a doação das embarcações pelo IBAMA foram realizadas nos termos da legislação vigente, de forma razoável e proporcional, tendo em vista o amplo rol de autuações administrativas, sendo que necessárias para prevenir a ocorrência de novas infrações e resguardar a recuperação ambiental. Sem honorários advocatícios (Súmulas 512 do STF e 105 do STJ). Custas suportadas pelas partes, na forma da lei (evento 40- SENT1).

Apelou o impetrante, alegando, em síntese, que não fora notificado pelo IBAMA da decisão de apreensão das embarcações ou por qualquer ofício nos processos administrativos, sendo que o art. 128 do Decreto n.º 6.514/2008 possibilita a atribuição de efeito suspensivo ao recurso administrativo. Assim, aduz que o instituto impetrado feriu o princípio do devido processo legal. Refere, ainda, que a pena de perdimento das embarcações feriu o princípio da proporcionalidade e razoabilidade (evento 47 - APELACÃO1).

Com as contrarrazões e com o parecer do representante do MPF junto a este Tribunal, opinando pelo desprovimento ao apelo (evento 4 - PAREC_MPF1), vieram os autos.

É o relatório.

Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator

VOTO

A questão debatida nos autos da ação mandamental cinge-se à ilegalidade da apreensão das embarcações do impetrante, autuado pela prática de infração ambiental consistente na atividade de pesca de arrasto a menos de três milhas da costa do Rio Grande do Sul.

Primeiramente, mister que se faça algumas considerações. O presente *mandamus* foi julgado juntamente com a Ação Anulatória n. 5001265-54.2011.404.7101, por meio da qual o autor objetiva a nulidade dos processos administrativos decorrentes da mesma prática de pesca em local proibido, bem como das penas aplicadas e, alternativamente, que sejam declaradas ilegais e desproporcionais as penas de perdimento de embarcação, embargo de atividade e restritivas de direito, com a aplicação de pena de multa, em patamares menores do que já foram aplicadas.

Nos presentes autos, pleiteia o impetrante seja declarada a ilegalidade da ordem de apreensão das embarcações Irmãos Hepp XXI e Dona Adelina até o julgamento do pedido de efeito suspensivo no recurso administrativo a ser interposto.

A magistrada de origem denegou a ordem ao fundamento de que a conduta lesiva da parte impetrante, que já havia usado a mesma embarcação para realizar pesca de arrasto em outras oportunidades, justifica além da imposição de multas mais altas e a suspensão da licença de pesca, a apreensão das embarcações, inexistindo qualquer caráter confiscatório no ato impugnado, mas, ao contrário, configurado o caráter preventivo.

Fundamentou no sentido de que revelou-se legal, razoável e proporcional o ato administrativo atacado, tendo em vista que a conduta da parte impetrante se mostra reiterada e que a mera aplicação de sanções pecuniárias, mesmo que em elevado valor, não está sendo suficiente para satisfazer os

objetivos da aplicação de uma sanção administrativa, bem como para impedir novas práticas infracionais. Transcrevo parte da sentença:

(a) *a apreensão e a doação das embarcações foram realizadas pelo IBAMA nos termos da legislação vigente - artigos 70, caput, e 72, IV, da Lei nº 9.605/98 e artigos 101 e 134, V, do Decreto nº 6.514/2008:*

'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.

(...)

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

(...)

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

(...)'.

'Art. 101. Constatada a infração ambiental, o agente autuante, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas:

I - apreensão;

II - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;

III - suspensão de venda ou fabricação de produto;

IV - suspensão parcial ou total de atividades;

V - destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração; e

VI - demolição.

§ 1º As medidas de que trata este artigo têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo. (...)

(...)

Art. 134. Após decisão que confirme o auto de infração, os bens e animais apreendidos que ainda não tenham sido objeto da destinação prevista no art. 107, não mais retornarão ao infrator, devendo ser destinados da seguinte forma: (...)

V - os demais petrechos, equipamentos, veículos e embarcações descritos no inciso IV do art. 72 da lei nº 9.605, de 1998, poderão ser utilizados pela administração quando houver necessidade, ou ainda vendidos, doados ou destruídos, conforme decisão motivada da autoridade ambiental;

(...)'.

(b) ainda que contra a decisão executada pelo IBAMA pudesse ser manejado recurso administrativo, ao qual poderia ser atribuído efeito suspensivo, é certo que tal efeito não seria automático, competindo à autoridade administrativa deferir ou não tal efeito, sendo pertinente, neste ponto, transcrever excerto de manifestação do IBAMA, a qual é acolhida por este Juízo como fundamento de decidir:

'15. Ademais, conforme estabelece o Decreto 6.514/08, o recurso interposto na forma prevista no art. 127 não terá efeito suspensivo (art. 128), salvo em relação à multa (§2º). Assim, a decisão administrativa de perdimento possui eficácia imediata, devendo prevalecer o interesse ambiental sobre os argumentos econômicos ou financeiros.

16. Vê-se, pois, que o recurso, em regra, não tem efeito suspensivo, ou seja, a Autoridade que exarou a decisão ou a Autoridade Superior, **poderá, se assim entender**, conceder efeito suspensivo ao recurso, mediante decisão fundamentada. No ponto, o jurista CURT TRENNEPOHL, ao comentar o artigo, esclarece que 'esta possibilidade de suspender os efeitos das medidas acautelatórias deve ser analisada criteriosamente, **prevalecendo sempre o interesse ambiental sobre os argumentos econômicos ou financeiros**'. É bastante comum a

alegação de que a paralisação de determinada obra poderá resultar em grandes prejuízos financeiros para o investidor sem, no entanto, mencionar que a continuidade da mesma poderá causar danos ambientais mais difíceis ou impossíveis de remediar'.

17. E foi exatamente isso que o impetrante disse: 'Saliente-se que com a apreensão dos barcos o Impetrante terá que demitir mais de vinte pescadores, afetando diretamente as famílias que ficarão sem sustento'. **Primeiro**, o impetrante não comprova suas alegações, de que possui vinte empregados e que eles serão sumariamente demitidos. **Segundo**, não diz que possui mais 3 embarcações. **Terceiro**, não diz que é contumaz em infrações ambientais graves de pesca de arrasto em local proibido (veja-se nos tópicos seguintes). Ora, se o período é de safra e o infrator possui outras 3 embarcações, dificilmente 'seus vinte empregados' ficarão sem atividade lícita. O que eles deixarão de fazer é concorrer para a prática de crimes e infrações ambientais.

18. Assim, o que não é possível é suspender desde já uma decisão que possui eficácia imediata, ainda mais quando tudo indica não ser o caso de suspensão, como dá conta os fundamentos fáticos e jurídicos.' (evento 07)

(c) a atuação do IBAMA foi razoável e proporcional porque a conduta da parte impetrante se mostra reiteradamente agressiva ao meio ambiente, especialmente através da pesca de arrasto a menos de três milhas da costa, que é uma modalidade de pesca altamente predatória e lesiva ao meio ambiente;

(d) a apreensão e doação das embarcações foram necessárias, tendo em vista o amplo rol de autuações administrativas, impondo penas pecuniárias, informadas pelo IBAMA, as quais, contudo, não se mostraram suficientes para frear a conduta lesiva da parte impetrante, que já havia usado as mesmas embarcações para realizar pesca de arrasto em outras oportunidades, sendo mais uma vez pertinente transcrever a excerto da seguinte manifestação do IBAMA:

'46. Ademais, a mera aplicação de sanções pecuniárias, mesmo que em elevado valor, não está sendo suficiente para satisfazer os objetivos da aplicação de uma sanção administrativa, quais sejam, desestimular o infrator a cometer futura violação (finalidade preventiva) e punir o infrator pela conduta perpetrada (finalidade punitiva), haja vista que ele continua cometendo infrações graves e não paga as multas impostas, desmoralizando o poder de polícia e indicando que está pouco preocupado com as consequências.'(evento 07).

(e) a atuação do IBAMA, ao apreender e doar as embarcações, foi realizada, de acordo com o disposto no § 1º do art. 101 do Decreto nº 6.514/2008, segundo o qual as medidas administrativas previstas naquele artigo têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações e resguardar a recuperação ambiental.

Ora, se a parte impetrante, mesmo tendo sido autuada diversas vezes não freou sua conduta lesiva ao meio ambiente, a medida adotada pelo IBAMA demonstrou-se necessária para prevenir novas infrações e resguardar o meio ambiente, já que, se tais medidas não fossem tomadas, provavelmente a parte impetrante incorreria novamente na mesma infração, como já vinha acontecendo.

(f) por fim, como razões de decidir adicionais, reporta-se esta magistrada aos seguintes fundamentos lançados pelo Ministério Público Federal, em sede de seu parecer, 'in verbis':

'(...) não prospera a alegação do impetrante quanto à ausência de notificação, na medida em que fica claro, nos autos, que foi ele intimado da decisão administrativa por intermédio de sua procuradora, a qual, aliás, é a mesma que o patrocina nestes autos.

Como se lê claramente do dispositivo citado pelo próprio impetrante, a notificação por via postal é somente uma das formas pela qual se traduz a ciência inequívoca da decisão. A norma regulamentar é cristalina quando prevê que a ciência pode ocorrer por outros meios:

Art. 126. Julgado o auto de infração, o autuado será notificado por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência para pagar a multa no prazo de cinco dias, a partir do recebimento da notificação, ou para apresentar recurso.

Outrossim, não há, nos autos, documentos instruindo as alegações do impetrante, de sorte a caracterizar ausência de prova pré-constituída, essencial à concessão de segurança.

Ademais, o pedido de efeito suspensivo, não vincula a administração ao seu deferimento, não impedindo o cumprimento da decisão definitiva, nos termos do art. 128, caput e § 1º, do Decreto 6514/08:

Art. 128. O recurso interposto na forma prevista no art. 127 não terá efeito suspensivo.

§ 1º Na hipótese de justo receio de prejuízo ou de difícil ou incerta reparação, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido do recorrente, conceder efeito suspensivo ao recurso.' (evento 26).

Por todas estas razões, julga-se improcedente esta ação mandamental, denegando-se a segurança pleiteada, nos termos da fundamentação, não sendo devidos honorários advocatícios (Súmulas 512 do STF e 105 do STJ) e sendo as custas suportadas pelas partes, na forma da lei.

Contudo, entendo que a multa imposta ao impetrante, decorrente do cometimento de infração ambiental, face ao seu caráter punitivo, já visa coibir a reiteração da conduta contrária à lei.

No já mencionado processo n. 5001265-54.2011.404.7101, o representante do Ministério Público junto a esta Corte, Procurador Regional da República Carlos Eduardo Copetti, bem observou que:

(...)

Todavia, em relação ao fato de letra "i" -perda das embarcações- entende o MPF que assiste razão ao apelante, uma vez que 1) a C.F. veda penas confiscatórias- vale dizer não podem os bens do infrator "ficarem com o Fisco/confisco" como pagamento "manu militari"- e no caso dos autos, não parece ser outro o sentido do perdimento. Afinal, se há multas lançadas que sejam cobradas pelo IBAMA dentro do devido processo legal, i.e., processo executivo, pois não haveria sentido em lançarem-se tais multas e, "preventivamente" apreenderem-se embarcações como garantia. Não se desconhece, contudo, que tais embarcações possam futuramente servir como pagamento de tais multas, mas sempre após o devido processo legal onde, vencida a empresa, serão as mesmas apreendidas por oficial de justiça mediante ordem do juiz e ao final levadas a leilão para satisfação da dívida, mas não simplesmente confiscadas.

Ademais, é verdade, o CP prevê expressamente a perda de bens objeto ou produto de crime mas, novamente, tal perdimento não é administrativo, não é a Policia que o determina como consequência do flagrante ou na conclusão do IPL, mas o JUIZ sempre sob o devido processo legal que determina a perda de veículos ou armas apreendidas, p.ex., em favor da polícia.

Em uma Democracia, o que se espera da Administração é que tão somente apreenda bens considerados ilegais, proibidos ou produtos de crime, mas não que os confisque (daí a vedação constitucional), não que se lhes retire a propriedade sem o crivo do Poder Judiciário, ainda mais quando tal propriedade tem uma origem lícita (o que parece ser o caso dos barcos), mesmo no caso do cometimento de um ilícito, (ou, no mínimo, sem a devida indenização como soe ocorrer nas desapropriações).

De outra banda s2) as atividades já se acham embargadas e aplicada a pena restritivas de direito, vale dizer, mesmo que quisessem os apelantes acham-se impossibilitados de lançarem-se ao mar. Portanto, efeito prático nenhum traria o perdimento que já não possibilitado pelo embargo e pela restrição de direitos (destacamos)..

Assim, em razão de que não restou comprovado tenha o impetrante ora apelante sido devidamente notificado a fim de ter ciência da decisão de perdimento das embarcações, bem como em virtude de que, como bem

observado pelo *Parquet*, não obstante revestida de legalidade, a pena de perdimento revela-se desproporcional e sem efeito prático, visto que as atividades já se encontram embargadas pela suspensão da licença de pesca, entendo por conceder a segurança pleiteada.

Por fim, registre-se que a embarcação utilizada pelo impetrante era o seu principal instrumento de trabalho, revelando-se desproporcional o ato administrativo. Nesse sentido: APELREX n.º 5000.495-61.2011.404.7101/RS, D.E. 05/11/2012; APELREX n.º 5000.429-81.2011.404.7101/RS, D.E. 21/11/2011.

Ante o exposto, voto no sentido de dar provimento à apelação.

**Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator**

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7446542v20** e, se solicitado, do código CRC **233E5F06**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FERNANDO QUADROS DA SILVA:53012780963
Nº de Série do Certificado: 581DE44528A71A2D
Data e Hora: 23/04/2015 10:39:50

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 22/04/2015
APELAÇÃO CÍVEL Nº 5010696-18.2011.404.7100/RS
ORIGEM: RS 50106961820114047100**

RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
PRESIDENTE : Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ
PROCURADOR : Dr(a)Eduardo Kurtz Lorenzoni
SUSTENTAÇÃO ORAL : Adv. Elis Angela Capeletti pelo apelante Orlando Hepp e Proc. Eduardo Kurtz Lorenzoni pelo MPF

APELANTE : ORLANDO HEPP
ADVOGADO : elis ângela capeletti
APELADO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 22/04/2015, na seqüência 45, disponibilizada no DE de 10/04/2015, da qual foi intimado(a) o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3^a TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU DAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.

RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
ACÓRDÃO :
VOTANTE(S) : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
: Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES
: LENZ
: Juiza Federal SALISE MONTEIRO SANCHOTENE

Letícia Pereira Carello
Diretora de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Letícia Pereira Carello, Diretora de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4^a Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7500895v1** e, se solicitado, do código CRC **D5EB9542**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Letícia Pereira Carello
Data e Hora: 23/04/2015 12:36
