À Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONSEMA

Processo Administrativo nº 1936-0500/14-6

Auto de Infração Florestal nº 1072/2014

Recorrente: Município de Torres

Relatora: Paula Lavratti, representante da FIERGS na CTAJ

AUTO DE INFRAÇÃO QUE NÃO INDICOU A HORA DA INFRAÇÃO COMETIDA E QUE NÃO INDICOU OS PARÂMETROS UTILIZADOS PARA A FIXAÇÃO DO VALOR DA MULTA. ARTS. 8º DO DECRETO FEDERAL № 6.514/2008 E ARTS. 116, INCISO II, 106 E 107 DA LEI ESTADUAL № 11.520/2000. OMISSÃO CONFIGURADA. RECURSO PROVIDO.

1. RELATÓRIO

O Município de Torres foi autuado em 15/05/2014 pelo antigo Departamento de Florestas e Áreas Protegidas — DEFAP/SEMA, por meio do Auto de Infração Florestal nº 1072/2014 — Série D, em razão de "Deixar de atender obrigações estabelecidas em LI 1310/2012-DL/FEPAM e Anuência nº 091/2013-PEVA, referente ao processo administrativo nº 004934-05.00/13-4, realizando abertura e manutenção de acesso à faixa de praia ao sul do Parque da Guarita, fora dos parâmetros estabelecidos, no entorno e zona de amortecimento do Parque Estadual de Itapeva, o que causou danos a fauna e flora em área primitiva no interior da Unidade de Conservação." (fls. 4-5). Os dispositivos legais transgredidos foram os arts. 2º, 80¹ e 93², todos do Decreto Federal nº 6.514/2008.

Foi aplicada apenas a penalidade de multa simples no valor de R\$ 200.000,00. O formulário de Auto de Infração utilizado não continha campo para o fundamento legal das penalidades aplicadas. Importante registrar que não consta dos autos a Memória de

¹ 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).

² Art. 93. As infrações previstas neste Decreto, exceto as dispostas nesta Subseção, quando forem cometidas ou afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicadas em dobro, ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seia superior a este

Cálculo, sendo que no campo denominado "5. Referências para fixação do valor da multa" não há nenhum parâmetro marcado pelo agente autuante, contendo apenas o valor fixado.

Na sequência do Al foram juntados os Ofícios nº 062/2014-PEVA e nº 92/2014-PEVA (fls. 6-7) e a Notificação nº 536/2013 Série D, subscrita pela Brigada Militar (fl. 14), todos endereçados à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Torres, o Relatório nº 03/2014-PEVA, de 05/05/2014 (fls. 15-25) e o Parecer Técnico nº 053/2014 – PEVA (fls. 8-13).

Em 04/06/2014, sobreveio a Defesa Administrativa apresentada pelo Município (fls. 26-30), que, em suma, sustentou:

- (a) A ilegitimidade passiva, uma vez que o Al não poderia ter sido expedido em face de servidor público municipal, na qualidade de preposto, uma vez que não teria poderes para tanto. Ademais, que o Al deveria ter sido endereçado à Prefeita, que é a representante legal do Município, nos termos da Lei Orgânica;
- (b) Que o Al deveria indicar a hora da infração, nos termos do art. 116, inciso II, da Lei Estadual nº 11.520/2000, o que acarreta a nulidade do auto;
- (c) Que o Al não especificou os critérios adotados para a fixação da multa de R\$ 200.000,00;
- (d) No mérito, que o Município não fez abertura ou manutenção dos acessos; que os acessos existentes são os especificados na LI nº 1310/2012; que não foram indicados os itens da LI e da Anuência nº 91/2013-PEVA que teriam sido descumpridos; e, que o local da infração não se situa no interior do PEVA mas em sua zona de amortecimento, impugnando-se a descrição da infração que refere a danos à flora e fauna em área primitiva no interior da UC.

Às fls. 31-98, foi acostada cópia do processo administrativo nº 004934-005.00/13-4, relativo ao pedido de anuência do PEVA para a implantação de estacionamento na praia de Fora, contendo a LI nº 1310/2012-DL, a Anuência nº 091/2013-PEVA e a Memória de Reunião entre PEVA e Múnicípio de Torres mencionada nas condicionantes específicas da Anuência.

Em 21/07/2015 o processo foi apreciado pela Junta de Julgamento de Infrações Ambientais – JJIA, que manteve o Auto de Infração (fls. 132-133), entendendo que:

- (a) Em que pese o Al tenha sido recebido por servidora municipal (geóloga da SMAURB), chegou ao conhecimento da Sra. Prefeita;
- (b) Que as demais alegações referem-se a formalidades que "não obscurecem a evidente responsabilidade da Prefeitura Municipal diante da materialidade do fato, cuja relevância e gravidade estão evidenciadas e fartamente comprovados (...)";
- (c) Que se justifica o valor da multa aplicada "em face do inegável impacto e infração ambiental perpetrada de forma reiterada".

O Autuado foi notificado da decisão em 14/08/2015 (fl. 134 e verso), tendo apresentado recurso administrativo em 02/09/2015 (fls. 135-149). Em sede recursal, o Município sustentou que:

- (a) Reitera que a entrega do AI a servidor municipal acarreta a nulidade do Auto por irregularidade da representação do Autuado;
- (b) Não houve a apreciação da alegação sobre a falta de indicação da hora do cometimento da infração;
- (c) A LI nº 1310/2012 foi cumprida; que houve a instalação de placas nos acessos operacionais informando a proibição de trânsito de veículos particulares, orientando-se pelas coordenadas constantes do item 10.4 da LI;
- (d) Houve a implantação do acesso operacional previsto no item 10.4.1 da
- (e) O Plano de Manejo do Parque Estadual de Itapeva, página 143, permite provisoriamente o trânsito de veículos na zona ZE2, a fim de possibilitar o acesso de turistas e veranistas à pedra de Itapeva e/ou à praia. Além disso, na página 261 consta a vedação de trânsito de veículos apenas entre as 19h e as 5h, entendendo-se estar liberado nos demais horários;
- (f) Inexiste dano ambiental, apresentando imagem do *Google Earth* que assim o demonstraria;
- (g) A JJIA não apreciou a alegação de que o Al não especificou os critérios e parâmetros que levaram à fixação da multa, limitando-se a considerar o valor adequado.
- (h) Requer a nulidade do AI, e subsidiariamente, a sua improcedência, ou, ainda, a redução do valor da multa por ser desarrazoada e desproporcional.

Em 20/06/2016, houve o julgamento pela Junta Superior de Julgamento de Recursos - JSJR (fls. 151-153). A decisão entendeu por retornar o processo à origem a fim de corrigir aquilo que foi qualificado como 'vícios sanáveis' do Al:

- (a) Preenchimento do horário no campo dos dados sobre a infração; e,
- (b) Fazer o enquadramento da multa no art. 10 do Decreto Federal nº 6.514/2008, em função de tratar-se de dano continuado aos ambientes da UC e de sua ZA, "estabelecendo o valor da multa-diária, o período pelo qual se prolongou o cometimento da infração e o valor total da multa".

Em 10/08/2016, o processo foi enviado ao PEVA para o atendimento da decisão proferida pela JSJR (fl. 154). Em resposta, o PEVA lavrou o Auto de Infração nº 2172 Série B, indicando a hora da infração como 8:00 do dia 21/12/2013 [data diversa do Al original]. No valor da multa constou "R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais mais multa diária de 50,00" (fls. 156-157). Juntou também o Relatório Técnico nº 07/2016-PEVA, de 07/10/2016 (fls. 158-163).

Em 15/10/2018, o processo foi encaminhado à apreciação de advogada da FEPAM, na qualidade de membro da JSJR, "tendo em vista a existência de uma ação civil pública em andamento, relacionada ao mencionado AI" (fl. 180).

Em 11/10/2018, a JSJR proferiu nova decisão (fls. 181-192), na qual anulouse a decisão administrativa anterior e o Al nº 2172 Série B, mantendo o Al original (1072 Série D), com a aplicação da penalidade de multa de R\$ 200.000,00. A decisão, no que toca à apreciação dos pontos levantados pela Recorrente, refere que está constatada a conduta descrita no Al, uma vez que o Autuado deixou de atender as obrigações estabelecidas na LI e na Anuência do PEVA. Além disso, que há sentença proferida nos autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o Município de Torres, condenando-o a cumprir as condicionantes da LI nº 1310/2012 [decisão não transitada em julgado]³. Refere também que a responsabilidade por dano ao meio ambiente é objetiva, prescindindo da comprovação de dolo ou culpa dos agentes.

Em 19/06/2019, foi expedida a notificação da decisão, não constando comprovação acerca da data de recebimento pelo Município de Torres (fl. 193). Em 19/07/2019,

³ Consta a informação de que o Município recorreu da decisão e o processo aguardava julgamento pelo TRF4.

o Autuado interpôs Recurso ao CONSEMA (fls. 196-198), sustentando que houve omissão em relação aos seguintes pontos de defesa:

- (a) Falta de indicação do horário do cometimento da infração no Al, consoante exige o art. 116, inciso II, da Lei Estadual nº 11.520/2000;
- (b) Falta de indicação dos critérios adotados para o cálculo/dosimetria da pena aplicada, nos termos do arts. 8º e 9º, do Decreto Federal nº 6.514/2008, e arts. 105 a 107 da Lei Estadual nº 11.520/2000.

Às fls. 199-201 consta o Parecer de Admissibilidade de Recurso ao CONSEMA nº 33/2019, proferido pela Presidente da JSJR, que admitiu o Recurso.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O Recurso ao CONSEMA foi interposto em 19/07/2019. No entanto, não consta nos autos comprovação acerca da data do recebimento da Notificação nº 49/2019-JSJR/SEMA, de maneira que não é possível avaliar a tempestividade do Recurso. Considerando que ele foi admitido pela Presidente da JSJR e em homenagem ao princípio da ampla defesa, impõe-se o seu recebimento e análise.

O Recurso é fundado no art. 1º, inciso I, da Resolução CONSEMA nº 350/2017, sob o argumento de que a decisão proferida pela autoridade máxima do órgão ambiental omitiu-se na apreciação de pontos arguidos na defesa, quais sejam:

- (a) Falta de indicação do horário do cometimento da infração no Al, consoante exige o art. 116, inciso II, da Lei Estadual nº 11.520/2000;
- (b) Falta de indicação no AI dos critérios adotados para o cálculo/dosimetria da pena aplicada, nos termos do arts. 8º e 9º, do Decreto Federal nº 6.514/2008, e arts. 105 a 107 da Lei Estadual nº 11.520/2000.

Assiste razão à Recorrente.

De fato, o art. 116, inciso II, da Lei Estadual nº 11.520/2000 exige a indicação da hora do cometimento da infração, *in verbis*:

Art. 116 - O auto de infração será lavrado pela autoridade ambiental que a houver constatado, na sede da repartição competente ou no local em que foi verificada a infração, devendo conter:

I - nome do infrator, seu domicílio e/ou residência, bem como os demais elementos necessários a sua qualificação e identificação civil;

II - local, data e <u>hora</u> da infração;

III - descrição da infração e menção do dispositivo legal transgredido;

IV -penalidade a que está sujeito o infrator e o respectivo preceito legal que autoriza sua imposição;

V - notificação do autuado;

VI - prazo para o recolhimento da multa;

VII -prazo para o oferecimento de defesa e a interposição de recurso.

O Al nº 1072 não indicou a hora da infração, mas apenas a data (15/05/2014). Este ponto da defesa havia sido apreciado e acatado pela 1º decisão proferida pela JSJR, em 20/07/2016, ocasião em que se determinou o retorno à origem para saneamento. No entanto, tal decisão restou anulada pela nova decisão da JSJR exarada em 11/10/2018. Desta feita, contudo, o novo julgamento não apreciou este ponto de defesa, restando configurada a omissão. Ainda que o Al tenha sido lavrado com base no Decreto Federal nº 6.514/2008, o agente autuante não poderia se furtar de observar o disposto pelo Código Estadual do Meio Ambiente, que exigia tal formalidade [tanto que o formulário do Al contém campo para a indicação da hora]. Nesse sentido, portanto, a omissão no julgamento merece ser sanada.

Da mesma forma, tampouco houve apreciação pela JSJR quanto à alegação de falta de especificação no Al dos critérios adotados para o cálculo/dosimetria da pena aplicada.

Muito se debateu nos autos sobre os danos ambientais causados ao PEVA e/ou à sua zona de amortecimento pelo tráfego de veículos e veranistas. No entanto, é fundamental ter claro que a infração imputada ao Município de Torres ["Deixar de atender obrigações estabelecidas em LI 1310/2012-DL/FEPAM e Anuência nº 004934-05.00/13-4, realizando abertura e manutenção de acesso à faixa de praia ao sul do Parque da Guarita, fora dos parâmetros estabelecidos, no entorno e zona de amortecimento do Parque Estadual de Itapeva, o que causou danos a fauna e flora em área primitiva no interior da Unidade de Conservação."] é de natureza formal, e foi tipificada nos arts. 80 e 93 do Decreto Federal nº 6.514/2008. In verbis:

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).

Art. 93. As infrações previstas neste Decreto, exceto as dispostas nesta Subseção, quando forem cometidas ou afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicadas em dobro, ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seja superior a este.

Seria de se questionar, inclusive, se o enquadramento foi feito de maneira correta, uma vez que a descrição da conduta parece estar mais afeita ao art. 66, parágrafo único, inciso II, do Decreto Federal nº 6.514/2008, que tipifica o descumprimento de condicionantes da licença ambiental. De qualquer sorte, atendo-se à penalidade de multa prevista pelo art. 80, verifica-se que ela é aberta, variando entre R\$ 1.000,00 a R\$ 1.000.000,00.

O art. 8º do mesmo Decreto estabelece os critérios para aplicação da penalidade de multa, nos seguintes termos:

Art. 8º A multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma, metro de carvão-mdc, estéreo, metro quadrado, dúzia, estipe, cento, milheiros ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado.

Parágrafo único. O órgão ou entidade ambiental poderá especificar a unidade de medida aplicável para cada espécie de recurso ambiental objeto da infração. [grifou-se]

É fato que a conduta infracionada não se presta à quantificação por unidades métricas (hectare, quilograma, etc.), no entanto, o Decreto Federal nº 6.514/2008 não dispensa

A Lei Estadual nº 11.520/2000, vigente à época, além de reproduzir de maneira idêntica em seu art. 106 o conteúdo do art. 8º do Decreto Federal nº 6.514/2008, elenca no art. 107 os critérios que devem ser obrigatoriamente considerados pelo agente autuante na imposição e gradação da penalidade:

Art. 107 - Para a imposição e gradação da penalidade a autoridade competente observará:

I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

 II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III - circunstâncias atenuantes ou agravantes;

IV - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

A conduta punível aqui é: não atendimento de exigências legais ou regulamentares quando devidamente notificado pela autoridade ambiental competente. Quantas e quais exigências deixaram de ser atendidas? Quais consequências ao meio ambiente podem ser atribuídas ao Município?

Compulsando os autos, sequer fica claro quais foram os itens desatendidos pelo Autuado. Isso porque a Anuência nº 91/2013-PEVA autorizava a "implantação de estacionamento na faixa de praia de Fora/Torres via Acesso Operacional LI nº 1310/2012-DL/FEPAM". Ora, se o PEVA concordou com a instalação de um estacionamento para veículos de turistas, conforme se depreende da Memória de Reunião de 02/12/2013 (fls. 89-92), é decorrência lógica que os veículos teriam de entrar por algum acesso à faixa de praia para chegar ao estacionamento nela localizado. Além do mais, de acordo com trechos do Plano de Manejo do PEVA acostados pela defesa (fls. 144-148), o tráfego de veículos particulares seria permitido. A aludida Memória de Reunião também dispõe sobre placas de sinalização, ações de fiscalização, coleta de resíduos sólidos, entre outras ações. Contudo, não há indicação de quais medidas foram descumpridas. O mesmo se dá em relação à LI nº 1310/2012-DL, que conta com inúmeras condicionantes.

Veja-se que a descrição da infração menciona a realização de "abertura e manutenção de acesso à faixa de praia ao sul do Parque da Guarita, fora dos parâmetros estabelecidos", mas, ao mesmo tempo, a já mencionada Memória de Reunião refere que: "Discutiu-se quanto à manutenção do acesso à praia e do estacionamento com patrolamento periódico e acordou-se que o mesmo só irá ocorrer no acesso à praia" [grifou-se]. Como se vê,

Na mesma linha, fala-se muito dos danos ambientais perpetrados, mas diversos deles, relatados nos Relatórios preparados pelo PEVA e constante dos autos, dão conta de ações de terceiros: veículos andando sobre dunas, resíduos jogados na faixa de praia, pessoas que adentraram os limites do Parque para fazer suas necessidades fisiológicas. Nesse sentido, até mesmo para aferir a gravidade do fato e suas consequências para o meio ambiente, consoante determina o inciso I do art. 107, da Lei Estadual nº 11.520/2000, é necessário destacar aquelas condutas que efetivamente podem ser atribuídas ao Município de Torres, salientando que, atualmente, a jurisprudência majoritária entende que a responsabilidade administrativa ambiental tem natureza subjetiva⁴.

Em assim sendo, para além da obrigação legal de observar os critérios de gradação da penalidade postos pela Lei Estadual, a própria falta de clareza sobre o que, exatamente, foi descumprido pela Autuada também reforça a importância e a necessidade de uma clara indicação dos parâmetros utilizados para fixar a multa em R\$ 200.000,00, sobretudo quando não se trata de valor irrisório. Imprescindível, pois, que esse ponto alegado pela defesa seja apreciado pela JSJR, o que não foi feito na decisão de fls. 181-192.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, o Parecer é pelo provimento do Recurso ao CONSEMA, nos termos do art. 1º, inciso I, da Resolução CONSEMA nº 350/2017, com o retorno do processo à JSJR para suprir as seguintes omissões com novo julgamento, consoante determina o art. 5º da mesma Resolução:

(a) Falta de indicação do horário do cometimento da infração no Al, consoante exige o art. 116, inciso II, da Lei Estadual nº 11.520/2000;

administrativo na aval coia acconvendo o divoito do dofora!

⁴ Nesse sentido, apenas para citar alguns precedentes: STJ, AgInt no AREsp 1459420/SP, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, Primeira Turma, DJe 23/10/2020 – "(...) 2. Pacificada nesta Corte a compreensão de que, no campo ambiental, "a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano" (EREsp 1.318.051/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Primeira Seção, julgado em 08/05/2019,

DJe

12/06/2019)";

STJ, AgInt no REsp 1828167/PR, Ministra REGINA HELENA COSTA, Primeira Turma, DJe 03/10/2019 – "II - A responsabilidade administrativa ambiental tem caráter subjetivo, exigindo-se, por isso, a demonstração de dolo ou culpa e do nexo causal entre conduta e o dano. Precedentes."; TJ-RS - AC: 70058350190 RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Data de Julgamento: 15/05/2014, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 20/05/2014 – "5. A responsabilidade pelas infrações administrativas ambientais é subjetiva e exige a realização de processo

(b) Falta de indicação no AI dos critérios adotados para o cálculo/dosimetria da pena aplicada, nos termos do arts. 8º e 9º, do Decreto Federal nº 6.514/2008, e arts. 105 a 107 da Lei Estadual nº 11.520/2000.

Porto Alegre, 17 de março de 2021.

PAULA LAVRATTI OAB/RS nº 56.372