

À Câmara Técnica Permanente de Assuntos Jurídicos do Conselho Estadual do Meio Ambiente  
– CONSEMA.

Recurso de Agravo ao CONSEMA  
Processo Administrativo nº 015742-0567/11-9  
Auto de Infração nº 925/2011  
Autuada: JOSÉ PEDRO MINOZZO-ME

Recurso de Agravo. Improvimento. Declaração de nulidade por inexistência de base legal para aplicar a penalidade de multa pelo não cumprimento da advertência. Artigo 63 da Lei Estadual nº 15.612/2021. Súmula 473 do STF.

## 1. RELATÓRIO

A empresa JOSÉ PEDRO MINOZZO-ME foi autuada por “Fazer funcionar atividade utilizadora de recursos ambiental, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais; 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.” Consta no Auto de Infração de nº 925/2011 que foram transgredidos os seguintes dispositivos legais: artigo 225, §3º da CF/88, artigos 250 e 251 da Constituição Estadual e os artigos 66 e 80 do Decreto Federal nº 6.514/2008. Também, com fundamento nos artigos 66 e 80 do Decreto Federal nº 6.514/2008, combinados com a Portaria Fepam 65/2008, estão elencadas no Auto de Infração as penalidades de suspensão total das atividades, até a regularização do empreendimento junto ao órgão ambiental competente, de multa simples, no valor de R\$ 11.326,00, e de advertência, para tomada de providências, sob pena de ser aplicada multa pelo não cumprimento da advertência, no valor de R\$ 22.652,00.

Notificada do Auto de Infração, em 04.10.2011, a empresa apresentou defesa, em 25.10.2011, em que requer, em síntese, a nulidade da multa, a improcedência de exigência de EIA/RIMA, a retomada das atividades e, subsidiariamente, a aplicação do art. 3º da Lei Estadual nº 11.877/2022, a redução de 10% do valor da multa ou, ainda, a conversão ou substituição da multa por serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente.

Em 02.09.2013, a Fepam emitiu a Decisão Administrativa nº 497/2013, que julgou procedente o Auto de Infração e incidentes as penalidades de multa simples, de multa pelo não cumprimento da advertência e de suspensão total das atividades.

Ciente da decisão de primeira instância, em 17.10.2013, a autuada protocolou recurso, em 29.10.2013, em que pede, em suma, a análise de ponto não enfrentado, a reanálise de valores inerentes à multa aplicada e o esclarecimento relativo à multa em face da alegação da inobservância da advertência. Por conseguinte, em 05.05.2014, a empresa apresentou pedido de reconsideração, pleiteando a redução do valor da multa, juntou cópia de projeto de recuperação de área degradada e informou sobre o encerramento das atividades.

Com fundamento em parecer técnico, anexado ao processo em 19.04.2016, e parecer jurídico, de 06.06.2018, foi exarada a Decisão Administrativa nº 308/2018 (fl. 150), que manteve a decisão anterior, julgando procedente o Auto de Infração e incidente a penalidade de multa, no valor de R\$ 11.326,00, e de multa pelo não cumprimento da advertência, no valor de R\$ 5.603,00. Após, em razão do equívoco em relação ao valor da segunda multa, foi emitida a Decisão Administrativa nº 33/2019 (fl. 163), em 03.12.2019, que anulou a Decisão Administrativa nº 308/2018 e corrigiu o valor da segunda multa, para R\$ 22.652,00, reabrindo novo prazo para defesa.

A autuada teve ciência da nova decisão, em 21.01.2020, e encaminhou recurso ao Consema, em 10.02.2020, em que reitera os argumentos de suas defesas e acrescenta novas considerações, que de forma resumida são: que a matéria está prescrita; que o valor é excessivo; que o EIA/RIMA não é cabível; que há outros empreendimentos no local; que existem decisões do colegiado da Fepam que contrariam o que foi especificado, reduzindo o valor da multa dada a situação econômica do infrator; que inicialmente deve ser aplicada a advertência; que é possível a conversão da pena em advertência ou em prestação de serviços; que jamais descuidou do meio ambiente; que a multa é improcedente, requerendo a nulidade do AI, pois a área já se encontra licenciada; invoca o art. 3º da Lei Estadual nº 11.877; que a empresa é de pequeno porte e que sustenta a si e sua família; que em razão do faturamento de pequena monta, requer a redução da multa em 90%; que deve ser admitida a recuperação da área em lugar diverso da lavra, requerendo 120 dias para apresentar o plano. Ainda, pede a conversão da pena ou a sua redução, em patamares não superiores a 10%, e que seja informada a delimitação da área para elaboração de EIA/RIMA e reavaliada a necessidade deste.

Em 27.10.2022, foi proferida a decisão que julgou inadmissível o recurso da autuada, por não encontrar guarida nas disposições da Resolução Consema 350/2017. Notificada dessa decisão, em 29.11.2022, a atuada encaminhou recurso de Agravo pelo correio, em 05.12.2022, que passo a analisar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, cumpre informar que o recurso de agravo é tempestivo. A autuada foi notificada da decisão de inadmissibilidade do recurso ao Consema em 29.11.2022, postando o recurso de agravo no correio em 05.12.2022. Sendo assim, nos termos do art. 1.003, §4º da Lei Federal nº 13.105/2015, que aplico de forma subsidiária, restou observado o prazo de cinco dias previsto no art. 3º da Resolução Consema 350/2017<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 3º Sobre a não admissibilidade do Recurso ou quanto à reforma da decisão recorrida, no prazo de 5 (cinco) dias, o recorrente poderá interpor Agravo ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA.

No recurso de Agravo, a recorrente alega a prescrição da matéria, que nem todos os apontamentos recursais foram analisados pelas decisões anteriores e reitera o argumento de que é incabível a multa aplicada e sua dobra.

No que tange à prescrição, questão de ordem pública prejudicial às demais, destaco que não ficou evidenciado no processo lapso temporal que pudesse ensejar a sua declaração. A demora em concluir o processo, mesmo que irrazoável, não serve por si só para declarar a prescrição intercorrente. Outrossim, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, já que a constatação do fato ou a prática do ato apurado no âmbito deste processo administrativo data do mesmo ano da lavratura do Auto de Infração.

Dito isso e diante da análise dos argumentos trazidos no recurso, concluo também, em consonância com a Decisão Administrativa de Juízo ao Consema nº 4025/2022, que não foram atendidos os requisitos de admissibilidade do Recurso ao Consema elencados no artigo 1º da Resolução Consema 350/2017.

Embora o recorrente afirme em seu recurso de agravo que não teria sido feita análise da situação de vulnerabilidade levantada em sua defesa, nos pareceres (fl. 148; fls. 162-163; fl. 176) que fundamentam as decisões administrativas de nº 308/2018 (anulada), nº 33/2019 e nº 4025/2022, ficou demonstrado o contrário. Quanto à alegação de que existem decisões do colegiado da Fepam que contrariam o que foi especificado, reduzindo o valor da multa em razão da situação econômica do infrator, tais decisões sequer foram identificadas, tampouco está demonstrada a semelhança destas com o que está sendo apurado neste processo, consoante ao exigido no regulamento.

Todavia, considerando o dever da administração pública de anular seus próprios atos quando eivados de vícios de ilegalidade, nos termos do artigo 63 da Lei Estadual nº 15.612/2021 e da Súmula 473 do STF, foi identificada a necessidade de rever a aplicação multa simples pelo não cumprimento da advertência, diante da inexistência de fundamento legal capaz de sustentá-la.

Sobre esse aspecto, preliminarmente, destaco abaixo o inciso IV do art. 116 da Lei Estadual nº 11.520/2000, vigente à época do fato, que exige que conste no Auto de Infração o preceito legal que autoriza a imposição da penalidade.

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 hora 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. (Grifei)

Além da autuada ter sido multada pela infração cometida, ela poderia ter sido advertida para sanar as irregularidades, sob pena de ser aplicada sanção de multa relativa à infração praticada, independentemente da advertência. É o que se depreende do §4º do artigo 5º do Decreto Federal nº 6.514/2008 citado abaixo, também aplicado pelo Estado do RS à época. Nesse caso, deveria estar tipificada a “segunda” infração.

Art. 5º A sanção de advertência poderá ser aplicada, mediante a lavratura de auto de infração, para as infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, garantidos a ampla defesa e o contraditório.

§ 1º Consideram-se infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente aquelas em que a multa máxima cominada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ou que, no caso de multa por unidade de medida, a multa aplicável não exceda o valor referido.

**§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput, caso o agente autuante constate a existência de irregularidades a serem sanadas, lavrará o auto de infração com a indicação da respectiva sanção de advertência, ocasião em que estabelecerá prazo para que o infrator sane tais irregularidades.**

§ 3º Sanadas as irregularidades no prazo concedido, o agente autuante certificará o ocorrido nos autos e dará seguimento ao processo estabelecido no Capítulo II.

**§ 4º Caso o autuado, por negligência ou dolo, deixe de sanar as irregularidades, o agente autuante certificará o ocorrido e aplicará a sanção de multa relativa à infração praticada, independentemente da advertência. (GRIFEI)**

O §3º do art. 72 da Lei Federal nº 9.605/1998, que destaco baixo, traz de forma expressa regra para aplicação de multa simples nesse mesmo sentido.

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

(...)

**§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:**

**I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; (...)** (GRIFEI)

Ocorre que no Auto de Infração e nas decisões administrativas não consta o fundamento legal para aplicação desta “segunda multa” ou de “multa em dobro”.

No caso da segunda multa estar amparada no art. 5º §4º do Decreto Federal nº 6.514/2008, o que se coloca como exemplo para demonstrar que a falta de fundamentação legal pode prejudicar a defesa e deve ser considerada nula, a infração praticada provavelmente seria diversa da infração principal, alterando dessa forma o valor da multa.

Cabe também citar que a Portaria Fepam 065/2008 estabelecia os critérios de cálculo para as multas administrativas e, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º, disciplinava a aplicação das sanções previstas no Decreto Federal 6.514/2008. Destaco aqui o disposto em

seu Anexo II, no item IV - Das disposições específicas: “2. Nos Autos de Infração com a sequência multa e advertência sob pena de multa, a segunda multa terá o valor em dobro do calculado para a primeira multa”.

Caso seja esse o fundamento legal para aplicação da segunda multa, já que a Portaria da Fepam 065/2008 é citada no Auto de infração, entendo como evidente a ilegalidade. Nas decisões administrativas e no Auto de Infração a multa está posta como uma sanção em razão do não cumprimento da advertência. Sendo assim, esta não poderia estar prevista no anexo de uma Portaria.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça colacionada abaixo também é nesse sentido.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IBAMA. IMPOSIÇÃO DE MULTA AMBIENTAL. FUNDAMENTAÇÃO. PORTARIA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPROVIMENTO.

1. **É vedado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA impor sanções punitivas sem expressa autorização legal.** Precedentes. 2. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1.144.604/MG, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/05/2010, DJe 10/06/2010). (GRIFEI)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - CPC, ART. 535, II - VIOLAÇÃO NÃO OCORRIDA - IBAMA - IMPOSIÇÃO DE MULTA COM BASE EM INFRAÇÃO DESCRITA APENAS EM PORTARIA - IMPOSSIBILIDADE.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide, não estando o magistrado obrigado a examinar tese recursal nova, suscitada apenas em sede de embargos de declaração. 2. A jurisprudência firmada nesta Corte e no STF é no sentido de que o princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas do Estado. Precedentes.

3. **Consoante já decidido pelo STF no julgamento da ADI-MC 1823/DF, é vedado ao IBAMA instituir sanções punitivas sem expressa autorização legal.**

4. **Diante dessas premissas e, ainda, do princípio da tipicidade, tem-se que é vedado à referida autarquia impor sanções por infrações ambientais prevista apenas na Portaria 44/93-N.**

5. Recurso especial não provido." (REsp 1050381/PA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2008, DJe 26/02/2009). (GRIFEI) Portanto, independente do valor da multa, que também carece de fundamentação, não há indicação da base legal para aplicação da multa pelo não cumprimento da advertência, nem para a advertência e para a sanção de suspensão, o que de fato prejudica a defesa da empresa autuada, devendo a omissão ser sanada.

Portanto, considerando que o fato deve ser típico - como, por exemplo, “deixar de atender a exigências legais ou regulamentares quando devidamente notificado pela autoridade ambiental...” (art. 80 do Decreto Federal nº 6.514/2008) -, diferente do fato apontado, qual seja, o não cumprimento da advertência - **que não consta como fato punível ou infração em nenhuma Lei ou Decreto** -, resta claro que a aplicação da multa pelo não cumprimento da advertência carece de legalidade.

Importante salientar que o Conselho Estadual do Meio Ambiente tem decidido no mesmo sentido, em observância ao princípio da legalidade. Destaco os seguintes processos aprovados na CTP de Assuntos Jurídicos e na plenária do Consema: Processo Administrativo nº 9186-05.67/14-5, Processo Administrativo nº 3179-05.67/14-8, Processo Administrativo nº 016082- 05.67/13-2 e Processo Administrativo nº 003634.0567/12-1.

Por fim, enfatizo que, somado ao disposto nos artigos 63 e 83 da Lei Estadual nº 15.612/2021, a tomada de decisão de ofício, além de estar prevista em lei, é asseverada pela doutrina. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>:

**O princípio da oficialidade, que existe de forma muito mais ampla nos processos administrativos do que nos judiciais, autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos e informações, bem como rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à apuração dos fatos e à correta aplicação da lei.** A oficialidade está presente: (i) no poder de iniciativa para instaurar o processo; (ii) na instrução do processo; e (iii) na revisão de suas decisões.

Decorrente do princípio da oficialidade, o princípio da verdade material ou da verdade real significa que a Administração tem o poder-dever de decidir com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos interessados. (Grifei)

#### 4. DISPOSITIVO

Diante do exposto, recebo o recurso e voto:

1. Pelo improvimento do Recurso de Agravo e manutenção das penalidades de multa simples, no valor de R\$ 11.326,00, e de suspensão total das atividades, caso o empreendimento não tenha sido regularizado;

2. Pela declaração de nulidade da penalidade de multa aplicada pelo não cumprimento da advertência, no valor de R\$ 22.652,00, diante da inexistência de base legal e com fundamento no artigo 63 da Lei Estadual nº 15.612/2021 e na Súmula 473 do STF.

Porto Alegre, 21 de novembro de 2023.

Marion Luiza Heinrich  
OAB/RS 61.931  
Conselheira da CTP de Assuntos Jurídicos  
Representante da Famurs

---

<sup>2</sup><https://www.conjur.com.br/2015-dez-10/interesse-publico-principios-processo-judicial-processo-administrativo>. Acesso em 02.05.2022.