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

Recurso de Agravo ao CONSEMA
Processo Administrativo nº 03858.0567/15-7
Auto de Infração nº 459/2015
Autuada: MUNICÍPIO DE VACARIA

Voto-Vista

Recurso ao CONSEMA mantido no ordenamento jurídico após vigência da Lei Estadual nº 15.434/2020. Aplicação da penalidade de multa com base no art. 66, II do Decreto Federal nº 6.514/2008. Declaração de nulidade da multa imposta pelo não cumprimento de advertência, diante da inexistência de fundamento legal. Artigos 63 e 83 da Lei Estadual nº 15.612/2021. Súmula 473 do STF. Recurso de Agravo provido.

1. Relatório

O Município de Vacaria foi autuado, em 17.04.2015, por "Instalar Célula IV em desconformidade com a LI nº 597/2014, o projeto aprovado contempla uma parte negativa e uma parte positiva para esta célula, no entanto a instalação deu-se sem a parte negativa". No Auto de Infração nº 459/2015 constam como penalidades, com base no art. 3º, I e II e art. 66, II do Decreto Federal nº 6.514/2008, uma multa, no valor R$ 4.336,00 (quatro mil, trezentos e trinta e seis reais), e uma advertência, para que cumpra o listado no anexo I, sob pena de multa, no valor de R$ 8.672,00 (oito mil, seiscentos e setenta e dois reais).

O autuado apresentou defesa, em 27.05.2015, em que pede o cancelamento do Auto de Infração nº 459/2015. No entanto, após Parecer Técnico da DISA/FEPAM nº 324/2015 (fls. 34 e 35), anexado ao processo em 03.07.2015, e conforme a Decisão Administrativa nº 1020/2018 (fl. 65), de 10.05.2018, o Auto de Infração foi julgado procedente, sendo mantidas as penalidades de multa e de multa pelo não cumprimento da advertência. Ato contínuo, o Município de Vacaria recorreu da decisão de primeira instância, requerendo o cancelamento das multas impostas e destacando a ilegalidade da aplicação da multa pelo não cumprimento

da advertência. Após análise, a FEPAM exarou a Decisão Administrativa nº 801/2019 (fl. 86v), de 18.11.2019, que manteve o Auto de Infração nº 459/2015 e ambas as penalidades.

Notificado da decisão, em 13.01.2020, o autuado interpôs recurso ao CONSEMA, em 31.01.2020, alegando omissão em ponto arguido na defesa, pela falta de manifestação acerca da ilegalidade da multa decorrente do não atendimento da advertência, e ofensa ao princípio da proporcionalidade, para fim de anular a decisão que manteve o Auto de Infração nº 459/2015. Em 05.01.2022, a FEPAM emitiu a Decisão Administrativa de Juízo ao CONSEMA nº 003/2022 (fl. 98), que julga o recurso inadmissível, por não encontrar guarida na Resolução CONSEMA nº 350/2017.

O Município de Vacaria teve ciência da decisão, em 01.02.2022, e interpôs recurso de Agravo, em 04.02.2022, com as seguintes alegações, em síntese: que os argumentos explanados na decisão se contradizem, uma vez que informa que as questões já foram analisadas e, depois, que se trata de inovação processual; que o município recorre da não manifestação expressa à alegação da ilegalidade da multa aplicada pelo não cumprimento da advertência desde a sua primeira manifestação no processo, sem que tenha sido debatido tal argumento; que as sanções administrativas, originadas do poder de polícia e do seu caráter de autoexecutoriedade, devem expressamente estar previstas em lei; que as sanções administrativas, para que sejam eficazes, devem ser proporcionais; que a proporcionalidade é indicada como elemento essencial das sanções administrativas; que a multa de R$ 8.672,00 não encontra respaldo no Decreto Federal nº 6.514/2008, do qual se extrai apenas que o não cumprimento da advertência resultará na aplicação de multa relativa a infração praticada; que não poderia a conversão da advertência resultar no dobro da multa, por falta de previsão legal; que a Portaria nº 83/2006 extrapola a competência da Fundação ao prever situação não encontrada no Decreto Estadual nº 6.514/2008; que é objetivo da advertência formalizar a comunicação ao infrator sobre determinada irregularidade, estabelecendo forma e prazo para adequação; que a advertência é aplicada a infrações de menor potencial ofensivo; que na decisão recorrida, a autoridade baseou-se no parecer jurídico 801/2019, no qual há orientação que a multa pode ser aplicada conforme orientação doutrinária; que a decisão não enfrentou a integralidade dos argumentos, já que também teceu considerações sobre os princípios da proporcionalidade e razoabilidade da multa. Por fim, requer que o Agravo seja admitido para

o fim de receber o recurso interposto, bem como para anular a decisão que manteve o Auto de Infração nº 459/2015.

Em 23.09.2024, na 213ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica Permanente de Assuntos Jurídicos do CONSEMA, foi apresentado pelo Relator, representante da FEPAM, parecer para julgamento que não conheceu o recurso de Agravo, por ausência de previsão legal, devido a Lei Estadual nº 11.520/2000 ter sido revogada integralmente pela Lei Estadual nº 15.434/2020, que não prevê mais o recurso ao CONSEMA.

2. Fundamentação

2.1 Do Cabimento do Recurso

Inicialmente, é necessário avaliar o cabimento do recurso de Agravo apresentado ao CONSEMA, em razão dos argumentos apontados pelo Relator.

O Auto de Infração nº 459/2015 foi lavrado na vigência da Lei Estadual nº 11.520/2000, que previa em seu art. 118, inciso III, no Capítulo XIV - Dos procedimentos, a possibilidade de interposição de recurso ao CONSEMA. Contudo, durante o trâmite deste processo administrativo, foi publicada a Lei Estadual nº 15.434, em 10.01.2020, que institui o novo Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, modificando algumas regras que vigiam anteriormente, mas não todas.

A Lei Estadual nº 15.434/2020, diferente do afirmado pelo Relator, não excluiu a possibilidade de recurso ao CONSEMA, uma vez que o seu art. 223 alterou as disposições da Lei Estadual nº 10.330/1994, que dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental - SISEPRA, para conferir ao CONSEMA a competência de “proferir decisão aos recursos administrativos”. Destaco:

> Art. 223. Na Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências, fica acrescido o inciso X ao art. 6º, com a seguinte redação:
>
> "Art. 6º .....
> .....

X - **proferir decisão aos recursos administrativos de acordo com as competências que lhe forem atribuídas.**" (Grifei)

Sendo assim, conclui-se que a intenção do legislador era a de manter a possibilidade de interposição de recurso ao CONSEMA, já que apenas dispôs em capítulo diverso tal prerrogativa e, além disso, não estabeleceu a Junta Superior de Julgamento Recursos (JSJR) como última instância recursal. Salienta-se que é nesse mesmo sentido a decisão proferida no Processo Administrativo nº 000055-056718-6, aprovada por unanimidade no Conselho Estadual do Meio Ambiente, através da Resolução CONSEMA nº 521/2024.

Também, é oportuno referir que a Decisão Administrativa de Recurso nº 801/2019, da qual o autuado recorre, foi proferida em 18.11.2019, data em que ainda vigorava a Lei Estadual nº 11.520/2000.

Dito isso, entendo como cabível o Recurso ao CONSEMA, bem como o Agravo previsto na Resolução CONSEMA nº 350/2017.

2.2 **Da Análise do Recurso**

Notificado da Decisão de Juízo ao CONSEMA nº 003/2022 em 01.02.2022, o autuado protocolou o Recurso de Agravo em 04.02.2022, portanto, de forma tempestiva, nos termos do art. 3º da Resolução Consema nº 350/2017[1].

O recorrente alega omissão em ponto arguido na defesa, em razão de não existir manifestação expressa na decisão quanto à alegação da ilegalidade da multa aplicada pelo não cumprimento da advertência e quanto aos argumentos apresentados em relação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade da multa.

Apesar do recurso ressaltar a falta de previsão legal para aplicação de multa em dobro, a falta de previsão expressa no Decreto Federal nº 6.514/2008, a necessidade de ser observado o princípio da proporcionalidade para aplicação das sanções e que a Portaria da

[1] 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.

Fepam extrapolou a competência da Fundação ao prever a possibilidade de aplicar uma multa em dobro, na Decisão Administrativa nº 801/2019 (fls. 85-86) apenas constou que não havia sido cumprida a advertência, apesar desta já ter sido cumprida, e que nessas circunstâncias poderia ser aplicada uma multa, nos termos do art. 73 §3º, I da Lei Federal nº 9.605/1998, consoante doutrina de Édis Milaré.

Além de entender que nem todos os argumentos apresentados no recurso foram enfrentados na decisão de segunda instância, resta clara a existência de evidente ilegalidade, questão que deve ser revista pela administração pública. Vejamos.

No Auto de Infração e nas decisões administrativas não consta o tipo legal infringido para que pudesse ser aplicada uma multa pelo não cumprimento da advertência. Sobre esse aspecto, preliminarmente, destaco abaixo o inciso IV do art. 116 da Lei Estadual nº 11.520/2000, vigente à época do fato e dos julgamentos anteriores, 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)

Ressalta-se que no Auto de Infração nº 459/2015 constam como fundamentos da penalidade somente os seguintes dispositivos: art. 3º, I e II[2] e art. 66, II[3] do Decreto Federal nº 6.514/2008.

---

[2] Art. 3º O órgão ou a entidade ambiental, no exercício do seu poder de polícia ambiental, aplicará as seguintes sanções e medidas administrativas cautelares:
I - advertência;
II - multa simples; (...)

[3] Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou

Cabe citar que além do autuado ter sido multado pela infração cometida, ele poderia ter sido advertido para sanar as irregularidades, sob pena de ser aplicada uma 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 e do §3º do art. 72 da Lei Federal nº 9.605/1998 reproduzidos abaixo.

> 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)

> 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)

---

autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:
Multa de R$ 500,00 (quinhentos reais) a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).
Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem:
I - constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e
II - deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.

Nesse caso, deveria constar no Auto de Infração a infração praticada e a base legal para que pudesse ser aplicada a penalidade. No entanto, foi imposta uma segunda multa, pelo não cumprimento da advertência, sem a indicação de fundamento legal. Qual é o preceito legal que autoriza a imposição dessa multa, que tem como valor o dobro do valor da multa aplicada pelo cometimento de outra infração? E como se garante a ampla defesa sem a indicação do tipo legal?

Na hipótese da segunda multa estar amparada no art. 5º §4º do Decreto Federal nº 6.514/2008 ou no art. 72, §3º, I da Lei Federal nº 9.605/1998, a infração praticada provavelmente seria diversa da infração principal.

A Portaria Fepam nº 065/2008 estabelece os critérios de cálculo para as multas administrativas e, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º, disciplina a aplicação das sanções previstas no Decreto Federal nº 6.514/2008. Cabe destacar 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, o que sequer foi referido nas decisões de primeira e segunda instância, resta clara a ofensa ao princípio da legalidade. 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 é no mesmo 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)

Assim, considerando que o fato deve ser típico como, por exemplo, “deixar de apresentar relatórios ou informações ambientais...” (art. 81 do Decreto Federal nº 6.514/2008), diferente do fato apontado, qual seja, o não cumprimento da advertência, fica claro que a aplicação da multa pelo não cumprimento da advertência carece de fundamento legal. Em nenhuma Lei ou Decreto o “não cumprimento de advertência” consta como uma infração.

Importante referir que nos termos do artigo 63 da Lei Estadual nº 15.612/2021 e da Súmula 473 do STF, é dever da administração pública anular seus próprios atos quando eivados de vícios de ilegalidade. Ressalto também abaixo o artigo 83 da mesma Lei Estadual, que permite a revisão a qualquer tempo e de ofício.

Art. 63. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 83. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção

Ainda, cabe salientar que o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) 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 e Processo Administrativo nº 016082- 05.67/13-2 e Processo Administrativo nº 003634.0567/12-1.

Portanto, de acordo com os fundamentos apresentados, decido pela manutenção da penalidade de multa aplicada com fundamento no art. 66, II do Decreto Federal nº 6.514/2008, no valor de R$ 4.336,00, e em consonância com o disposto nos artigos 63 e 83 da Lei Estadual nº 15.612/2021 e com a Súmula nº 473[4] do STF, declaro nula a penalidade de multa aplicada pelo não cumprimento da advertência, no valor de R$ 8.672,00.

3. Dispositivo

Diante do exposto, recebo o recurso de agravo e voto pela manutenção da penalidade de multa aplicada com fundamento no art. 66, II do Decreto Federal nº 6.514/2008, no valor de R$ 4.336,00, e diante da inexistência de fundamento legal e em consonância com o disposto nos artigos 63 e 83 da Lei Estadual nº 15.612/2021 e com a Súmula nº 473 do STF, declaro nula a penalidade de multa aplicada pelo não cumprimento da advertência, no valor de R$ 8.672,00.

Porto Alegre, 20 de maio de 2025.

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

[4] Súmula 473 do STF. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial