

À Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONSEMA

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 4353-05.67/16-8

AUTO DE INFRAÇÃO Nº 697/2016

RECORRENTE: E. ORLANDO ROOS COMÉRCIO DE CEREAIS LTDA.

RELATORA: PAULA LAVRATTI, REPRESENTANTE DA FIERGS NA CTAJ

MANUTENÇÃO DO RECURSO AO CONSEMA NO ORDENAMENTO JURÍDICO APÓS ENTRADA EM VIGOR DA LEI ESTADUAL Nº 15.434/2020. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DA MULTA APLICADA PELO NÃO CUMPRIMENTO DE ADVERTÊNCIA, DIANTE DA INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL. RECURSO AO CONSEMA PARCIALMENTE PROVIDO.

1. RELATÓRIO

Em 28/06/2016, a FEPAM lavrou o Auto de Infração nº 697/2016 em face da Autuada, por *“Ampliar medida porte e iniciar instalação em estabelecimento potencialmente poluidor sem licenciamento do Órgão ambiental competente (FEPAM), contrariando o postulado no item 1.5 da LO 4801/2015-DL e atingindo vegetação nativa em estágio inicial – sub-bosque.”* (fls. 6-8). Os dispositivos legais transgredidos foram o art. 17¹ do Decreto Federal nº 99.274/1990; art. 2º² da Resolução CONAMA nº 237/1997, e arts. 99³ e 55⁴ da Lei Estadual nº 11.520/2000.

¹ Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

² Art. 2º. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis

³ Art. 99. Constitui infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que importe na inobservância os preceitos desta Lei, de seus regulamentos e das demais legislações ambientais.

⁴ Art. 55. A construção, instalação, ampliação, reforma, recuperação, alteração, operação e desativação de estabelecimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais ou consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Foram aplicadas as penalidades de **(i)** suspensão das atividades, no local de ampliação do empreendimento; **(ii)** multa simples, no valor de R\$ 56.746,00; e de **(iii)** advertência, a fim de que fossem cumpridas as exigências estabelecidas no anexo 02 do AI, sob pena de aplicação de multa em dobro, no valor de R\$ 113.492,00. Os fundamentos legais das penalidades aplicadas foram os arts 3º, inc. I, II e IX⁵, e 66⁶ do Decreto Federal nº 6.514/2008.

O anexo 02 do Auto de Infração (fl. 07) exigia que o empreendedor suspendesse imediatamente as obras de ampliação do empreendimento até a concessão da LIA e apresentasse seu registro junto ao Cadastro Florestal referente às atividades de produção e consumo de lenha no prazo de 30 dias, além de protocolar o pedido de LIA, também no prazo de 30 dias.

A autuada não apresentou Defesa Administrativa, porém, anexou ofício (fl. 9) e declaração (fl. 10), nos quais informa que: **(i)** não faria mais nenhum tipo de procedimento ou execução até a obtenção das licenças pertinentes, sendo que a LIA já teria sido solicitada; e que, **(ii)** a filial do Município de Não-Me-Toque opera com secagem de grãos através de óleo BTE ou BPF, não utilizando madeira para tal finalidade, de sorte que não é consumidora de produtos florestais. Esclareceu, também, que a lenha de eucalipto retirada do local foi consumida pela filial situada no Município de Carazinho, tendo juntado a certidão de registro no Cadastro Florestal Estadual de tal unidade, assim como o seu registro no Cadastro Técnico Federal, no qual está previsto o consumo de lenha, dentre as atividades declaradas. Também foram anexadas cinco notas fiscais, relativas ao transporte de lenha de eucalipto emitidas contra a filial de Carazinho, datadas no período compreendido entre 04/05/2016 e 28/06/2016 (fls. 14-18).

Em 05/05/2017, foi exarado o Parecer Técnico nº 19/2017 (fl. 19), que entendeu pela procedência do auto de infração e pelo cumprimento parcial da Advertência, sendo incidente, portanto, a multa em dobro, sob a seguinte justificativa *“Não foi apresentada defesa, porém foi apresentado ofício declarando o cumprimento das exigências da advertência do anexo 2 do auto de infração. No entanto, faltou apresentar o cadastro florestal de produtor de lenha”*.

⁵ Art. 3º. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa simples; (...)

IX – suspensão parcial ou total das atividades;

⁶ 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 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).

Na sequência, sobreveio, em 30/07/2018, o Parecer Jurídico nº 1488/2018 (fls. 21-24) também no sentido da procedência do auto e de infração, e do não cumprimento integral da advertência, sendo incidentes as duas penalidades de multa.

Na mesma data, foi proferida a Decisão Administrativa nº 1488/2018 pela Diretoria Técnica da FEPAM (fl. 24), que julgou procedente o Auto de Infração, com a incidência da penalidade da multa, no valor de R\$ 56.746,00, e da multa em dobro, no valor de R\$ 113.492,00, decorrente do descumprimento da advertência.

A autuada foi notificada da decisão em 29/08/2018 (fl. 25 e verso), tendo apresentado Recurso Administrativo em 17/09/2018 (fls. 28-35). Em sede recursal, a recorrente alegou:

(a) A nulidade do Auto de Infração nº 697/2016, pois não houve indicação do dispositivo legal que fundamentou a penalidade imposta (multa em dobro), afrontando o dever de fundamentação da administração pública; que a aplicação da “multa em dobro” ofende o princípio da legalidade, não estando prevista no rol taxativo do art. 72 da Lei Federal nº 9.605/1998; e que, em razão da ausência da memória de cálculo da “multa em dobro”, teriam sido violados os direitos de ampla defesa e contraditório;

(b) No mérito, sustentou que o ato praticado não se enquadra na infração ambiental prevista no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008, pois a retirada de fração de eucaliptos plantados para a função de quebra-vento não é atividade sujeita a licenciamento ambiental, nos termos do art. 35, § 2º, da Lei nº 12.651/2012 e da Portaria FEPAM nº 51/2014;

(c) A retirada dos eucaliptos visava à futura ampliação do empreendimento, mas não representava o início da expansão – tratando-se apenas de atividade de planejamento, a qual não configura infração ambiental;

(d) Houve o cumprimento integral da advertência, não sendo possível apresentar o cadastro florestal de produtor de lenha, pois a atividade desempenhada pelo empreendimento é a de secagem de grãos a óleo, não sendo utilizado nenhum tipo de madeira;

(e) A obra foi iniciada apenas após a obtenção da LIA, em 01/07/2016, não havendo infração ao art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008.

O Recurso foi instruído com Parecer Técnico, de lavra das Biólogas Jaqueline Karling e Carolina de Quadros, acompanhado de ART, que corroboram os argumentos de mérito apresentados na petição.

Após, foi juntado pela FEPAM o Parecer Técnico nº 33/2019 (fls. 41-42), de 20/05/2019, que opinou pela procedência e incidência das penalidades impostas na Decisão Administrativa nº 1488/2018, com base nos seguintes fundamentos:

(a) A memória de cálculo está anexa ao AI, na qual consta o enquadramento da multa em dobro;

(b) Em relação ao não cumprimento da Advertência, não caberia nenhuma argumentação adicional ao que já havia sido posto nos pareceres técnico e jurídico anteriores, salvo novo parecer jurídico em contrário;

(c) Quanto ao mérito, afirma que: *“Esses argumentos, baseados apenas na retirada dos exemplares de eucaliptos e de que as obras não haviam iniciado, tornam-se nulos, uma vez que as fotos do Relatório de Vistoria 27/2016 realizado em 22/06/2016 para fins de Licença Prévia de Ampliação do empreendimento, constante do Processo 003203-05.67/16.3, os analistas constataram que as obras de terraplenagem para fins de ampliação já haviam iniciado, inclusive com máquinas operando no local finalizando o nivelamento do terreno, além de que, se observa nas fotos a instalação de estacas demarcando o terreno para continuidade das obras de edificação. Portanto o autuado iniciou a ampliação do empreendimento, conforme constatado em vistoria, sem a emissão da licença ambiental correspondente uma vez que a solicitação do empreendedor junto ao órgão ambiental encontrava-se em fase de Licença Prévia de Ampliação e a abertura do processo para solicitação para Licença de Instalação para ampliação, que é o documento que permite o início das obras, foi realizada somente após a emissão do AI 697/2016”.*

O Parecer Jurídico de Recurso nº 08/2020 (fls. 47-53), de 13/01/2020, opinou pela manutenção da Decisão Administrativa nº 1488/2018 e a consequente incidência das penalidades previstas. Em linhas gerais, fundando-se no Parecer Técnico, afastou os argumentos apresentados pelo recurso. Ademais, registrou que a advertência, que encontra fundamento legal na Portaria FEPAM nº 65/2008, não foi cumprida em sua totalidade, pois ainda que tenha sido provado o cadastro para consumo de lenha, não foi apresentado cadastro florestal de produtor de lenha.

Na mesma data, foi proferida a Decisão Administrativa nº 09/2020 pela Diretora-Presidente da FEPAM (fl. 54), que manteve na integralidade a Decisão Administrativa nº 1488/2018.

A Autuada foi notificada da decisão em 03/02/2020 (fl. 54-verso), tendo apresentado Recurso Administrativo ao CONSEMA em 26/02/2020 (fls. 56-69), no qual sustenta, em síntese:

(a) A possibilidade de Recurso Administrativo ao CONSEMA, pois o processo administrativo sancionatório foi instaurado na vigência do Código Estadual do Meio Ambiente do ano de 2000, sendo aplicado o procedimento lá previsto. Afirma que, em que pese tenha havido, no curso do processo, a publicação do Decreto Estadual nº 53.202/2016, que previa o julgamento pelas juntas, o processo seguiu com os julgamentos monocráticos estabelecidos pela normativa anterior, sendo o CONSEMA a única possibilidade de que o caso fosse apreciado por um colegiado. Assevera que o novo Código foi omissivo quanto às regras de direito intertemporal e transitório, de sorte que, em respeito ao princípio da confiança, da segurança jurídica, da ampla defesa e do contraditório, o recurso deve ser conhecido;

(b) A admissibilidade do recurso com base nos incisos I, II e III da Resolução CONSEMA nº 350/2017;

(b.1) Que teria havido omissão na análise da legalidade da imposição da multa em dobro, uma vez que os fundamentos apresentados pela FEPAM seriam apenas genéricos, não enfrentando especificamente o tema. Além disso, as decisões e os pareceres que as subsidiaram não apreciaram o argumento de que o cadastro de produtor de lenha não foi apresentado porque, em realidade, a filial não é produtora de lenha;

(b.2) Tanto a FEPAM quanto o CONSEMA teriam decisões no sentido de que os Als que apresentem equívocos ou ausência de fundamento legal para a aplicação das penalidades padeceriam de vício insanável, bem como no sentido de que o rol de sanções previsto no art. 72 da Lei de Crimes Ambientais é taxativo;

(c) No mais, reprisa os argumentos já ventilados no Recurso Administrativo à decisão de 1ª instância.

Em 29/03/2022, o Parecer Jurídico nº 643/2022 (fls. 71-72) recomendou, em juízo de admissibilidade, o não conhecimento do recurso apresentado, em razão da sua intempestividade, pois o início do prazo se deu em 03/02/2020 e o recurso foi interposto somente em 26/02/2020. Ato contínuo, na mesma data, a Decisão de Admissibilidade de Recurso ao CONAMA nº 643/2022 (fl. 73) não reconheceu o recurso apresentado, pois intempestivo, com base nos arts. 1º e 2º da Resolução do CONSEMA nº 350/2017.

Intimada da decisão em 11/04/2022 (fl. 73-verso), a Autuada apresentou Agravo à decisão da Diretora-Presidente da FEPAM, sustentando que:

(a) Trata-se de recurso tempestivo, uma vez que o término do prazo recursal se dava no dia 24/02/2022 – segunda-feira de carnaval, estando o protocolo da FEPAM fechado, o qual reabriu apenas no dia 26/02/2022 (quarta-feira de cinzas), quando o protocolo foi realizado;

(b) Em relação às hipóteses de admissibilidade do Recurso ao CONSEMA e aos argumentos formais e de mérito, reprise o já disposto naquele Recurso.

Seguiu-se novo juízo de admissibilidade ao CONSEMA, por meio do Parecer Jurídico para a Instância Final nº 1576/2022 (fls. 80-81), que entendeu pela inviabilidade da realização de juízo de admissibilidade, em razão da promulgação da Lei Estadual nº 15.434/2020, que não previu a competência do CONSEMA para o recurso manejado. Adicionalmente, entendeu que as razões do recurso não encontravam guarida nas disposições normativas da Resolução CONSEMA nº 350/2017. Na sequência, consta a Decisão Administrativa de Juízo ao CONSEMA nº 1576/2022 (fl. 81-verso), que conheceu o recurso e o julgou inadmissível.

A Autuada, notificada em 10/06/2022 (fl. 82), apresentou novo Agravo à Decisão Administrativa nº 1576/2022 (fls. 83-87). Em preliminar, afirma que *“se for mantido o entendimento de que o presente processo deve seguir o rito do processo administrativo previsto no Novo Código Estadual do Meio Ambiente, Lei nº 15.434/2020, que este Conselho encaminhe o processo para a Junta Superior de Julgamento de Recursos, para que processe e julgue o Recurso Administrativo, protocolado em 26.02.2020. Tal pedido se deve ao fato de que a decisão que julgou o Recurso Administrativo indicado foi dada no dia 13.01.2020, após a vigência do Novo Código, porém pelo Diretor-Presidente da FEPAM. Portanto, no rito adotado pelo antigo Código Estadual de Meio Ambiente”*.

Em 07/07/2022, consta dos autos o despacho *“Ao CONSEMA”*. Em 04/07/2023, a Secretaria-Executiva do CONSEMA distribuiu o processo para relatoria da FIERGS.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. QUANTO À POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE RECURSO AO CONSEMA E À ADMISSIBILIDADE DO AGRAVO INTERPOSTO

Assiste razão ao recorrente quanto à possibilidade de Recurso ao CONSEMA. Adota-se aqui o entendimento já aprovado pela Plenária do CONSEMA nos processos administrativos nº 000055-056718-6⁷ e nº 03858.0567/15-7⁸, no sentido da manutenção do Recurso ao CONSEMA após a entrada em vigor da Lei Estadual nº 15.434/2020. Tal entendimento funda-se, sinteticamente, nas seguintes razões:

- (i) Ainda que o art. 114⁹ da Lei Estadual nº 15.434/2020 não preveja especificamente o recurso ao CONSEMA, tal como fazia a Lei Estadual nº 11.520/2000 no seu art. 118, inciso III¹⁰, **o novo Código não extinguiu o recurso ao CONSEMA, uma vez que previu no art. 223¹¹ a alteração da Lei Estadual nº 10.330/1994 [que regula o SISEPRA], para incluir, expressamente, dentre as competências do CONSEMA, a de “proferir decisão aos recursos administrativos de acordo com as competências que lhe forem atribuídas”;**
- (ii) O legislador apenas apresentou de maneira diferente o procedimento administrativo sancionador em razão de infrações administrativas ambientais no novo Código: reservou o art. 114 para tratar do **procedimento ordinário**¹² [apresentação de defesa e a garantia de recurso administrativo de efeito devolutivo à JSJR], ao mesmo tempo em que destacou em dispositivo apartado [art. 223] o

⁷ Resolução CONSEMA nº 521/2024.

⁸ Processo aprovado na Plenária realizada em 12/06/2025, ainda aguardando a publicação da Resolução no DOE.

⁹ Art. 114. O autuado por infração ambiental poderá:

I - no caso das multas, optar pelo pagamento integral do seu valor, à vista, podendo ter seu montante reduzido em 50% (cinquenta por cento), momento em que o processo é extinto;

II - apresentar defesa, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da ciência do auto de infração; e

III - interpor recurso, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da notificação da decisão do julgamento. (...)

¹⁰ Art. 118 - O autuado por infração ambiental poderá:

I - apresentar defesa, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da ciência do auto de infração, ao órgão responsável pela autuação, para julgamento;

II - interpor recurso, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da notificação da decisão do julgamento, à autoridade máxima do órgão autuante;

III - recorrer, em última instância administrativa, ao CONSEMA, em casos especiais, por este disciplinados. (...)

¹¹ 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 Ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA - compete: (...)

X - proferir decisão aos recursos administrativos de acordo com as competências que lhe forem atribuídas.

¹² Nesse sentido, é de se entender a previsão contida no §3º do art. 130 do Decreto Estadual nº 55.374/2020 como o esgotamento do procedimento ordinário, ou seja, da impossibilidade de novo recurso que devolva *integralmente* o seu conhecimento à instância superior. Entendimento diverso, ou seja, da impossibilidade de apresentação de todo e qualquer recurso, levaria à necessidade de reconhecer que o Decreto Estadual nº 55.374/2020 teria restringido indevidamente uma instância recursal assegurada pela própria Lei Estadual nº 15.434/2020.

recurso ao CONSEMA, que configura **instância extraordinária** [cabível apenas em caso de omissão no julgamento proferido pelas instâncias ordinárias e em casos de divergência jurisprudencial, buscando a sua uniformização];

- (iii) As competências que foram atribuídas ao CONSEMA em matéria de apreciação de recursos administrativos estão reguladas pela Resolução CONSEMA nº 350/2017, a qual permanece em vigor**, uma vez que esta, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹³, não encontra qualquer incompatibilidade com as atuais disposições da Lei Estadual nº 15.434/2020 e da Lei Estadual nº 10.330/1994.

Assentada, portanto, a possibilidade de Recurso ao CONSEMA, cabe apreciar o Agravo apresentado pelo Autuado, por meio do qual se insurgiu contra o não recebimento do Recurso ao CONSEMA, em razão de sua suposta intempestividade.

Antes de adentrar na análise do conhecimento ou não do Agravo, cabe aqui pontuar que o presente processo contou com tramitação avessa ao rito estabelecido pela Resolução CONSEMA nº 350/2017. De acordo com esta Resolução, o Agravo deve ser remetido diretamente ao CONSEMA, a fim de que este Colegiado possa apreciar a admissibilidade do Recurso. Contudo, verifica-se que ao Agravo apresentado seguiu-se novo Parecer Jurídico e Decisão Administrativa de admissibilidade, ao qual se seguiu novo Agravo, quando então o processo finalmente foi encaminhado ao Conselho.

Pois bem, o primeiro [e verdadeiro] Agravo interposto foi tempestivo, razão pela qual dele se conhece. Relativamente à preliminar de tempestividade do Recurso ao CONSEMA, assiste razão à Agravante. De fato, o prazo fatal para apresentação do Recurso – ainda em processo físico – findava em 23/02/2020 [notificação ocorrida em 03/02/2020], domingo de carnaval. O protocolo da FEPAM não estava aberto tanto na segunda (24) como na terça-feira (25), de maneira que o prazo se estendeu até o primeiro dia útil seguinte: 26/02/2020 (quarta-feira de cinzas), quando o protocolo foi, de fato, realizado.

Superada a preliminar, também entende-se que é caso de admissão do Recurso ao CONSEMA, não só pelas omissões caracterizadas quanto ao enfrentamento do cumprimento da Advertência [não foi enfrentada a justificativa apresentada pelo Autuado quanto à impossibilidade de comprovação de inscrição no Cadastro Florestal Estadual], como tampouco foram efetivamente analisados os argumentos relativos à aplicação da multa em

¹³Art. 2º (...) §1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

dobro. Ademais, em relação a este último tema, há precedentes do CONSEMA que avalizam a tese do Recorrente. Assim, se dá provimento ao Agravo, para receber o Recurso ao CONSEMA, com base nos incisos I e II do art. 1º da Resolução CONSEMA nº 350/2017, o qual passa-se a analisar.

2.2. QUANTO À LEGALIDADE DA APLICAÇÃO DA MULTA EM DOBRO PELO NÃO CUMPRIMENTO DA ADVERTÊNCIA

Adota-se aqui o entendimento já referendado pelo CONSEMA em diversos julgados, como aqueles proferidos nos processos administrativos nº 9186-05.67/14-5, nº 3179-05.67/14-8, nº 016082-05.67/13-2, nº 003634.0567/12-1 e nº 03858.0567/15-7, no sentido de declarar a nulidade da penalidade de multa aplicada pelo não cumprimento da advertência, em razão da inexistência de fundamento legal.

Em que pese o Recurso tenha alegado a inexistência de fundamento legal para a aplicação da multa em dobro; tenha apontado que o rol taxativo de penalidades previsto pelo art. 72 da Lei Federal nº 9.605/1998 não prevê uma “multa em dobro”; e de não haver memória de cálculo que embase tal multa, a FEPAM limitou-se a apontar a previsão contida – não em lei – mas no Anexo II da Portaria FEPAM nº 65/2008¹⁴.

Trata-se, no entanto, de ilegalidade que merece ser revista pela Administração Pública. A penalidade aplicada deve, necessariamente, ter correlação com a infração tipificada: não é por outra razão que o Decreto Federal nº 6.514/2008, que embasou o AI em análise, lista todas as condutas caracterizadas como infração ambiental, estabelecendo um valor ou faixa de valor de multa específico e proporcional para a infração praticada. O valor da multa não é de livre escolha do agente autuante, este deve se ater ao tipo administrativo correspondente à infração constata e à penalidade para ela prescrita pela norma.

É nesse sentido, portanto, que Lei Estadual nº 11.520/2000, vigente à época, exigia que o Auto de Infração contivesse não só a descrição da infração e a menção do dispositivo legal transgredido, como também **penalidade a que está sujeito o infrator e o respectivo preceito legal que autoriza sua imposição** [art. 116, incisos III e IV].

No caso sob análise, a **autuação se deu com base no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008**, que qualifica como infração o ato de “*Construir, reformar, ampliar,*

¹⁴ Anexo II, 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*”.

instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes” – o que de fato se subsume à conduta descrita no AI, no sentido de ter o Autuado iniciado a ampliação do empreendimento sem licença ambiental. A penalidade para esta conduta é a de multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), tendo a FEPAM aplicado o valor de R\$ 56.746,00.

Agora, veja-se quão enviesado é este proceder: a FEPAM, em adição, entendeu que o Autuado não teria cumprido a Advertência, mais especificamente, **não teria apresentado o seu registro junto ao Cadastro Florestal Estadual**, cuja apresentação fora exigida no anexo 02 do AI. *E qual foi a multa aplicada por esse fato? A mesma prevista para a infração de ampliar empreendimento sem licença ambiental, porém em dobro. Mas a não apresentação do registro no Cadastro Florestal Estadual configura alguma das ações descritas no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008? Por suposto que não. E existe algum tipo administrativo no qual se enquadraria a não apresentação do registro? Sim, o art. 81 do mesmo Decreto, que descreve como infração a de “Deixar de apresentar relatórios ou informações ambientais nos prazos exigidos pela legislação ou, quando aplicável, naquele determinado pela autoridade ambiental”.* Para esta infração a multa é fixada em R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou seja, bem mais proporcional à conduta [no caso, menos grave] que se pretende punir.

Ao aplicar a multa prevista para uma infração administrativa que não condiz com a conduta que está sendo punida – e, sobretudo, em dobro –, a Administração incorre em ilegalidade, a qual merece ser corrigida. O art. 66, como visto, não é o fundamento legal para a aplicação da multa em dobro, e tampouco o é o Anexo II da Portaria FEPAM nº 65/2008. Aliás, a previsão contida nesta Portaria fere o Princípio da Legalidade, da Tipicidade e da Proporcionalidade, além de desbordar completamente da legislação que pretendia regulamentar.

Esse é o entendimento do STJ:

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). (grifou-se)

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). (grifou-se)

Considerando que é dever da Administração Pública anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, nos termos do art. 63 da Lei Estadual nº 15.612/2021 e da Súmula 473 do STF, impõe-se reconhecer a nulidade da multa em dobro, no valor de R\$ 113.492,00, aplicada em função do suposto descumprimento da Advertência.

2.3. QUANTO À OCORRÊNCIA DA INFRAÇÃO DESCRITA NO ART. 66 DO DECRETO FEDERAL Nº 6.514/2008

O Recorrente reconhece que pretendia ampliar o empreendimento, porém sustenta que apenas teria suprimido vegetação composta por eucaliptos, que funcionava como "quebra-vento", e que tal supressão não necessitaria de prévia autorização, por tratar-se de espécie exótica. Nesse sentido, portanto, não teria iniciado a ampliação propriamente dita, não configurando a infração prevista no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008.

Contudo, no Parecer Técnico nº 33/2019, que subsidiou o julgamento de 2ª instância, a FEPAM foi taxativa no sentido de que *"as fotos do Relatório de Vistoria 27/2016 realizado em 22/06/2016 para fins de Licença Prévia de Ampliação do empreendimento, constante do Processo 003203-05.67/16.3, os analistas constataram que as obras de terraplenagem para fins de ampliação já haviam iniciado, inclusive com máquinas operando no local finalizando o nivelamento do terreno, além de que, se observa nas fotos a instalação de estacas demarcando o terreno para continuidade das obras de edificação"*.

Veja-se que a FEPAM atesta que as intervenções foram além da retirada de vegetação exótica do local, já tendo avançado para atividades de terraplanagem que, sem dúvida, materializam o início das obras de ampliação. Registra-se que o Relatório de Vistoria nº 27/2016 deveria estar juntado ao autos deste processo, de forma a permitir aos julgadores terem acesso a todos os elementos de prova que caracterizam a infração.

Por outro lado, os atos da FEPAM se revestem de presunção de legitimidade e de veracidade, e registra-se que o Autuado não realizou, no Recurso ao CONSEMA, qualquer impugnação a respeito e tampouco aportou qualquer prova contrária às afirmações feitas pela FEPAM.

Assim sendo, portanto, impõe-se o reconhecimento da ocorrência da infração, sendo, neste ponto, procedente o AI nº 697/2016, com a aplicação da penalidade de multa simples no valor de R\$ 56.746,00.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, este Parecer é pelo conhecimento e provimento do Agravo, com o fim de conhecer e prover parcialmente o Recurso ao CONSEMA, para: **(i)** declarar a nulidade da multa aplicada pelo não cumprimento da advertência, no valor de R\$ 113.492,00, diante da inexistência de fundamento legal; e, **(ii)** manter a penalidade de multa simples aplicada com fundamento no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008, no valor de R\$ 56.746,00.

Porto Alegre, 17 de junho de 2025.

PAULA LAVRATTI
OAB/RS nº 56.372
REPRESENTANTE DA FIERGS
NA CTP DE ASSUNTOS JURÍDICOS