

Cláudio Farenzena  
Diovane Franco



# A Verdadeira Prática Ambiental

**P A R T E 1**

Uma abordagem prática sobre processo  
administrativo, cível, penal e execução  
fiscal de multa ambiental

1ª Edição

# **A Verdadeira Prática Ambiental**

## **P A R T E 1**

Uma abordagem prática sobre processo  
administrativo, cível, penal e execução  
fiscal de multa ambiental

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Farenzena, Cláudio

A verdadeira prática ambiental : parte 1 [livro eletrônico] : uma abordagem prática sobre processo administrativo, cível, penal e execução fiscal de multa ambiental / Cláudio Farenzena, Diovane Franco. -- 1. ed. -- Florianópolis, SC : Ed. dos Autores, 2023.

PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-00-82594-7

1. Código florestal 2. Direito ambiental  
3. Meio ambiente - Leis e legislação - Brasil  
I. Franco, Diovane. II. Título.

23-175702

CDU-34:502.7(81)

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Direito ambiental 34:502.7(81)

**"O Direito Ambiental não é para amadores."**

**Cláudio Farenzena**

# Nota ao Leitor

Este eBook foi escrito pelos Doutores **Cláudio Farenzena** e **Diovane Franco** nos intervalos de suas jornadas como advogados, em bancos de aeroportos e em momentos de descontração, inclusive. Será normal, portanto, que eventualmente seja encontrado um erro ou outro com relação às riquíssimas regras de nosso idioma.

Não houve o envio deste eBook para uma editora revisar. Sendo assim, contamos com a participação de vocês, nossos amigos leitores, para que apontem eventuais erros, encaminhando um e-mail com o título "Correção do eBook" para **contato@advambiental.com.br**, e com toda certeza, nas próximas edições, lhe agradeceremos em nota editorial. Toda e qualquer contribuição será de grande valia ao nosso trabalho.

# Quem são os **Autores**



**CLÁUDIO FARENZENA**

*Advogado Ambiental*

Advogado especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná – UFPR, sóciofundador do escritório Farenzena & Franco Advocacia Ambiental, dedicado exclusivamente em defender pessoas físicas e jurídicas em processos administrativos, cíveis e criminais ambientais.



**DIOVANE FRANCO**

*Advogado Ambiental*

Advogado com atuação exclusiva em Direito Ambiental que deixou a carreira de servidor público na Justiça Federal (TRF-1 e TRF-3) para se dedicar exclusivamente à Advocacia Ambiental. É sóciofundador do escritório Farenzena & Franco Advocacia Ambiental e atua na defesa de pessoas físicas e jurídicas em processos administrativos, cíveis, execução fiscal de multa ambiental e criminais ambientais.

# SUMÁRIO

<b>01 APRESENTAÇÃO</b>	10
<b>02 CONHECIMENTOS GERAIS SOBRE DIREITO AMBIENTAL</b>	14
2.1 LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – LEI 6.938/1981 E SISNAMA	15
2.2 MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	17
2.3 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL	19
2.4 ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS FISCALIZADORES	20
2.5 TRÍPLICE RESPONSABILIDADE	23
2.6 O PODER DE POLÍCIA	25
<b>03 QUAL AS PRINCIPAIS NORMAS QUE O PROFISSIONAL DA ÁREA AMBIENTAL DEVE DOMINAR</b>	28
3.1 ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	29
3.2 LEI COMPLEMENTAR 140/2011	30
3.3 LEI 9.605/1998	31
3.4 DECRETO 6.514/2008	32
3.5 LEI 6.938/1981	33
3.6 LEI 12.651/12	34
3.7 LEI 11.428/2006	35
3.8 LEI 9.784/1999	36
3.9 LEI 9.873/1999	37
3.10 LEI 9.985/00 – SNUC	39
3.11 DECRETO 20.910/32	41
3.12 CÓDIGO PENAL	43
3.13 CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL	44
3.14 CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL	45
3.15 INSTRUÇÃO NORMATIVA 19 DE 02 DE JUNHO DE 2023	46
3.16 LEGISLAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL	50
<b>04 CONSULTIVO AMBIENTAL NA PRÁTICA</b>	52
4.1 <i>DUE DILIGENCE</i> AMBIENTAL E ANÁLISE DE RISCO	54
4.2 CONSULTORIA, ASSESSORIA E PARECES AMBIENTAIS	55
4.3 LICENÇA PRÉVIA - LP, LICENÇA DE INSTALAÇÃO - LI E LICENÇA DE OPERAÇÃO - LO	56
4.4 EIA, RIMA, EIV e RIV	57
4.5 NEGOCIAÇÃO DE CONDICIONANTES AMBIENTAIS	59
<b>05 PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL</b>	62
5.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	63
5.2 O AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL	65
5.3 REQUISITOS DO AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL	67
5.4 QUEM PODE LAVRAR O AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL	69
5.5 INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA PERMANENTE E INSTANTÂNEA DE EFEITOS PERMANENTES	73

5.6	RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.....	75
5.7	COMPETÊNCIA PARA JULGAR E APLICAR AS PENALIDADES.....	78
<b>06</b>	<b>SANÇÕES ADMINISTRATIVAS, SEU CABIMENTO E SEU DESCABIMENTO.....</b>	<b>80</b>
6.1	ADVERTÊNCIA.....	82
6.2	MULTA SIMPLES.....	83
6.3	MULTA DIÁRIA.....	84
6.4	APREENSÃO.....	85
6.5	DESTRUIÇÃO OU INUTILIZAÇÃO DO PRODUTO.....	87
6.6	SUSPENSÃO DE VENDA E FABRICAÇÃO DO PRODUTO.....	88
6.7	EMBARGO DE OBRA, ATIVIDADE OU ÁREAS.....	89
6.8	DEMOLIÇÃO DE OBRA.....	90
6.9	SUSPENSÃO PARCIAL OU TOTAL DAS ATIVIDADES.....	91
6.10	RESTRITIVA DE DIREITOS.....	91
6.11	APLICAÇÃO DA PENA, ATENUANTES E AGRAVANTES.....	92
6.12	REINCIDÊNCIA E AGRAVAMENTO.....	94
<b>07</b>	<b>FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NA PRÁTICA.....</b>	<b>97</b>
7.1	FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL.....	99
7.2	LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL.....	100
7.3	MEDIDAS CAUTELARES.....	102
7.4	INDICAÇÃO DE SANÇÕES.....	103
7.5	CIRCUNSTÂNCIAS MAJORANTES E ATENUANTES.....	104
7.6	NOTIFICAÇÃO DO AUTUADO.....	106
7.7	DEFESA ADMINISTRATIVA.....	108
7.8	FASE INSTRUTÓRIA.....	109
7.9	ALEGAÇÕES FINAIS.....	110
7.10	JULGAMENTO EM 1ª INSTÂNCIA.....	111
7.11	RECURSO ADMINISTRATIVO.....	112
7.12	JULGAMENTO DO RECURSO.....	113
7.13	CONVERSÃO DA MULTA.....	114
<b>08</b>	<b>ESPÉCIES DE PRESCRIÇÃO NA PRÁTICA.....</b>	<b>117</b>
8.1	LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE NÃO PREVÊ PRESCRIÇÃO.....	126
8.2	PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA PROPRIAMENTE DITA ANTES DE LAVRADO O AUTO DE INFRAÇÃO.....	129
8.3	PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA PROPRIAMENTE DITA APÓS INSTAURADO O PROCESSO.....	130
8.4	PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE TRIENAL.....	133
8.5	PRESCRIÇÃO DA PENA DE MULTA.....	135
8.6	PRESCRIÇÃO APÓS O JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO.....	136
8.7	ATO NULO NÃO INTERROMPE A PRESCRIÇÃO.....	139
8.8	TABELA DA PRESCRIÇÃO, CORRESPONDÊNCIA ENTRE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E CRIMES, ACORDOS E RITOS PROCESSUAIS DO PROCESSO PENAL.....	140
<b>09</b>	<b>EMBARGO AMBIENTAL NA PRÁTICA.....</b>	<b>144</b>



9.1	DIFERENÇA ENTRE EMBARGO CAUTELAR E EMBARGO SANÇÃO	146
9.2	CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DE EMBARGO	150
9.3	CONSEQUÊNCIAS DO EMBARGO AMBIENTAL	151
9.4	PUBLICAÇÃO DE EMBARGO DE ÁREA É OBRIGATÓRIA	152
9.5	EMBARGO AMBIENTAL NÃO PODE SER USADO PARA ANTECIPAR A PENA	153
9.6	ÁREA RURAL CONSOLIDADA	156
9.7	ATIVIDADE DE SUBSISTÊNCIA	157
9.8	PEQUENA PROPRIEDADE RURAL	159
9.9	EMBARGO DE ÁREA DESMATADA FORA DE RESERVA LEGAL E APP	165
9.10	ANISTIA PARA DESMATAMENTO OCORRIDO ANTES DE 22.08.2008	167
9.11	A DEFESA CONTRA TERMO DE EMBARGO	170
9.12	PRESCRIÇÃO DO TERMO DE EMBARGO	173
<b>10</b>	<b>DICAS PRÁTICAS PARA ANALISAR AUTOS DE INFRAÇÃO E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS</b>	176
10.1	CUIDADOS QUE DEVEM SER TOMADOS NA ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	177
10.2	O QUE VERIFICAR OU ANALISAR?	178
10.3	TESES DE NULIDADE RELACIONADAS AO AUTO DE INFRAÇÃO E TESES RELACIONADAS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO EM SI	181
10.4	IMPORTÂNCIA DE UMA ANÁLISE ACURADA E MINUCIOSA DE TODOS OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE UMA MESMA PARTE AUTUADA: VISÃO GLOBAL DO CASO	182
10.5	ÔNUS E PRODUÇÃO DE PROVAS	183
10.6	OS EFEITOS DA DECISÃO ADMINISTRATIVA E DO NÃO PAGAMENTO DA MULTA AMBIENTAL	185
10.7	JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA DA MULTA	187
<b>11</b>	<b>TESES DE DEFESA</b>	189
11.1	TESES DE DEFESA POR OFENSA A PRINCÍPIOS	191
11.2	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	192
11.3	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO	194
11.4	VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE	196
11.5	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE	198
11.6	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA	199
11.7	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL	200
11.8	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	202
11.9	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	203
11.10	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	204
11.11	VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	205
11.12	VÍCIOS NOS ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO	207

# 01

## APRESENTAÇÃO



Será útil aos leitores deste livro saber um pouco de minha vida acadêmica e as razões que fizeram a mim e ao meu amigo, Dr. Cláudio Farenzena, como autores do livro, escrever **“A Verdadeira Prática Ambiental.”**

Apesar de eu ter me formado na Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA, no município de Sinop – MT, passei também pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS. É que logo cedo “saí de casa”, de Campo Grande – MS, e fui residir em Corumbá – MS, em razão de minha aprovação no concurso público do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Lá em Corumbá cursei a UFMS pelo período de um ano, e após isso fui para o município de Sinop – MT, onde concluí o curso na FACISA, enquanto exercia meu cargo na Justiça Federal de Sinop. Trabalhando na Justiça Federal notadamente na análise de pedidos de nulidade de atos administrativos, resolvi especializar-me em Direito Administrativo, pela Universidade Cândido Mendes, tendo enfoque em controle dos atos administrativos.

Após anos trabalhando naquele órgão público, e a ele tenho muito a agradecer, optei pelo exercício da advocacia, com enfoque na área ambiental, notadamente pelo fato de eu ter adquirido bastante conhecimento enquanto assessor de juízes federais, na confecção de decisões e sentenças. Após o meu pedido de exoneração do órgão, em 2021, logo conheci o Dr. Cláudio Farenzena, entusiasta do Direito Ambiental e da prática jurídica.

Foi aí, então, que decidimos focar no que denominamos de “Verdadeira Prática Ambiental”. Desde então, após virarmos sócios, focamos na produção de materiais e eventos para os profissionais do direito ambiental, incluindo aí não só os advogados, mas também os técnicos da área ambiental, que muito somam à comunidade jurídica ambiental com seus vastos conhecimentos na área.

Fomos os pioneiros em realizar um evento dedicado exclusivamente à defesa dos particulares no direito ambiental, o evento **Direito Ambiental Experience**, que foi realizado em maio de 2023, contando com 172 participantes, incluindo aí analistas e fiscais ambientais, que buscaram aprimorar seus conhecimentos a evitar nulidades processuais no curso da autuação e persecução administrativa ambiental.

Também fomos pioneiros na construção de uma plataforma jurídica inteligente para o direito ambiental, o **AdvLabs**, que possui diversas ferramentas, tais como modelos de defesas, petições e recursos; teses prontas separadas por assunto; radar de fiscalização ambiental das autarquias federais; calculadora de prescrição e muitas outras funcionalidades que ajudam os profissionais que atuam na seara do direito ambiental.

Sobre a presente obra, percebemos que as doutrinas de direito ambiental brasileiro, apesar de riquíssimas em detalhes teóricos, pecam na falta de explicações práticas, notadamente quanto à atuação processual em defesa de particulares, já que o foco delas é tão somente no direito material. Percebemos, também, que das poucas doutrinas que tratam sobre “prática ambiental”, elas somente explanam os mecanismos de atuação processual coletivo, em prol da defesa do meio ambiente, servindo aos advogados públicos, e não a nós, advogados particulares.

Não se está a dizer que esta obra visa ao contrário, ou seja, incentivar a violação das

normas ambientais por meio do Direito, mas sim detalhar, com riqueza, o direito do particular contra os desmandos estatais e a defesa dos direitos deste em razão dos atos de império do Estado. Em resumo, a presente obra visa explicar a prática processual ambiental em favor dos particulares, auxiliando os colegas advogados particulares e técnicos ambientais a protegerem os direitos daqueles que colocam a comida na mesa do cidadão brasileiro, bem como enchem as prateleiras dos mercados e introduzem os diversos produtos à venda para toda a população brasileira. Afinal, em uma economia eminentemente capitalista, é o particular que move o mercado.

O presente eBook foi dividido em duas partes. Na **Parte 1**, iniciamos com uma breve explicação sobre conhecimentos gerais do direito ambiental, passando brevemente sobre a competência legislativa e administrativa em matéria ambiental, estrutura dos órgãos de fiscalização, tríplex responsabilidade e o poder de polícia. Após, em ordem didática, tratamos sobre as principais normas que regem o direito ambiental e o consultivo ambiental, seguindo de uma excelente explanação sobre o processo administrativo ambiental, auto de infração, seus requisitos e responsabilidade administrativa, questões essas que trazem muitos questionamentos e dúvidas por parte dos colegas de profissão, as quais buscamos responder.

Em continuidade, ainda na Parte 1, detalhamos as sanções administrativas em espécie aplicáveis por infração administrativa e todas as fases do processo administrativo, que embora baseado na legislação federal, possui fases idênticas nos processos em âmbito Estadual ou Municipal. Em seguida, trouxemos ensinamentos valiosos sobre todas as causas de prescrição que podem incidir no processo administrativo e todas as peculiaridades, além de uma tabela da prescrição exclusiva desenvolvida por nós. Além disso, trouxemos um amplo debate sobre termos de embargo ambiental. Em continuidade, finalizando a Parte 1, e aqui mora o objeto prático, trouxemos dicas práticas de análise de processos administrativos ambientais, seguido de um capítulo dedicado às teses de defesa. São mais de 60 teses de defesa comentadas, das quais 22 estão elencadas na Parte 1 do eBook.

É na **Parte 2** do eBook que você encontrará todas as outras teses comentadas, e como já deve ter percebido ao ler a Parte 1, são teses ou temas que dificilmente você encontrará em outras obras de Direito Ambiental, mas que eu e o Dr. Cláudio tivemos o cuidado, ou melhor, a obrigação de apresenta-las a você não apenas como objeto de estudo, mas sim para aplicação prática na atuação como profissional.

Além disso, na Parte 2 também tratamos sobre o processo civil ambiental, trazendo a visão necessária ao colega advogado e técnico ambiental para defender o seu cliente, abordando questões relacionadas à defesa em ação civil pública como a ação anulatória de auto de infração e seus termos acessórios.

Tão importante quanto aos temas anteriores, tratamos sobre as execuções fiscais de multas ambientais, com explicações breves, porém certas, incluindo os principais meios de defesa em execução fiscal, além da prescrição intercorrente. E não poderia ficar de fora uma abordagem abrangente sobre os crimes ambientais, que é tratada na Parte 2 do eBook e tem especial relevância e comunicabilidade com o Processo

Administrativo Ambiental constante na Parte 1. Seja você advogado ou não, entender os crimes ambientais e seus reflexos na esfera administrativa e cível é fundamental para proporcionar ao seu cliente mais segurança e resultados adequados. Finalizamos a Parte 2 com conceitos de jurimetria e sua importância para atuar com Direito Ambiental.

A presente obra, portanto, é o início de um projeto que nós, como advogados e defensores de particulares contra desmandos estatais, gostaríamos de continuar levando sempre adiante: um conhecimento claro e fruto de ensaios empíricos sobre a prática ambiental. Isso porque, em razão de tempos em que a política tomou conta dos debates ambientais, estarmos armados com a legislação não é mais algo a mais para ter no currículo, mas sim uma necessidade, notadamente pelo fato de que o Direito Ambiental é utilizado como "agenda política".

Assim, convido aos leitores a aspirarem uma prática processual ambiental clara e concisa, conhecendo nossos anseios expostos no presente eBook, bem como a conhecerem o sistema AdvLabs, para que possamos ter uma atuação sinérgica e coordenada em defesa dos particulares contra desmandos da fiscalização ambiental. No mais, posso adiantar que essa é só a primeira parte do projeto "A Verdadeira Prática Ambiental."

**Boa leitura!**

**Diovane Franco Rodrigues**

Advogado Especialista em  
Direito Ambiental

# 02

## CONHECIMENTOS GERAIS SOBRE DIREITO AMBIENTAL



Quanto mais ampla for a visão de um estudioso em relação a uma ciência e/ou tema, maior será sua capacidade de enxergar suas nuances e minúcias. Se a ciência em questão for o direito ambiental e o estudioso ou estudiosa um advogado ou advogada, quanto mais o profissional efetivamente conhecer da matéria, maior a gama de soluções que poderá oferecer aos seus clientes. E o conhecimento imprescindível a um bom profissional do direito – além de associado à parte teórica – precisa ter grande substrato prático.

O direito ambiental enquanto disciplina jurídica autônoma é bastante recente – ainda mais se comparado a outros ramos clássicos do direito (civil, penal, tributário). A eclosão do direito ambiental, enquanto ciência social aplicada que é, está essencialmente relacionada à crescente preocupação da sociedade quanto à proteção e preservação do meio ambiente.

No Brasil, um marco legislativo importantíssimo e ainda hoje em vigor (em que pese com várias naturais alterações desde sua edição) consiste na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/1981. A norma é anterior à Constituição da República Federativa do Brasil, tendo sido por ela recepcionada.

Cabendo a todos os entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) a implementação dessa Política Nacional do Meio Ambiente, confirmada pela Lei Complementar 140/2011 que, ao definir as ações de cooperação entre os entes federados, dispõe que compete à União formular a Política Nacional Ambiental e, a todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), executar e fazer cumprir, no seu respectivo âmbito de atuação, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas relacionadas à proteção ambiental.

Dentro dessa política ambiental, foi criado o SISNAMA, principal instrumento institucional, composto por entidades, órgãos e instituições ambientais com vista à efetivação dos programas de proteção ao meio ambiente.

## 2.1

# LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – LEI 6.938/1981 E SISNAMA

A Lei n. 6.938/1981 dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)**, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. A norma é subdividida nos seguintes tópicos:

**(i)** Política Nacional do Meio Ambiente; **(ii)** Objetivos da política nacional do meio ambiente; **(iii)** Sistema Nacional do Meio Ambiente; **(iv)** Conselho Nacional do Meio Ambiente; e **(v)** Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Dentre os objetivos da PNMA, o primeiro (art. 4º, I) é o da compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Esse objetivo coroa o ideário do desenvolvimento sustentável, base de fundação do direito ambiental brasileiro.

Em seu artigo 14, § 1º, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu que, independentemente da existência de culpa, o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Trata-se da responsabilidade civil objetiva, que se caracteriza pela comprovação do evento danoso, da conduta lesiva e do nexos causal, dispensando a demonstração de dolo ou culpa, principal fundamento das ações civis públicas que visam a reparação de danos ambientais:

**Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:**

**§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente [...]**

Adiante-se no ponto, que embora a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva, lastreada na teoria do risco integral, faz-se imprescindível para a configuração do dever de indenizar, a demonstração da existência de nexos de causalidade apto a vincular o resultado lesivo efetivamente verificado ao comportamento (comissivo ou omissivo) daquele a quem se repute a condição de agente causador.

O **Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA**, por sua vez, é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e pelos órgãos instituídos pelo Poder Público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (art. 6º, caput). Atualmente, a estruturação do SISNAMA, por previsão legal (art. 6º), dá-se da seguinte forma:

**I - Órgão superior:** o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

**II - Órgão consultivo e deliberativo:** o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

**III - Órgão central:** a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade



de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

**IV - Órgãos executores:** o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

**V - Órgãos Seccionais:** os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

**VI - Órgãos Locais:** os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Vale lembrar que o **CONAMA** possui autorização legal para editar resoluções, as quais consistem em normas de caráter geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei 6.938/81. Além disso, compete a ele estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como para estabelecer normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, ou estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

Entender o SISNAMA, sua estruturação e funcionamento é fundamental para a compreensão do direito ambiental brasileiro.

## 2.2

# MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A **Constituição da República Federativa do Brasil** reserva um capítulo inteiro ao “meio ambiente”. Trata-se do Capítulo VI, inserido no Título VIII, que trata da “Ordem Social”. No referido Capítulo VI consta apenas um artigo, de número 225. O dispositivo atualmente contempla a seguinte redação:

**Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o**

**dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.**

**§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:**

**I** - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

**II** - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

**III** - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

**IV** - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

**V** - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

**VI** - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

**VII** - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

**VIII** - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição.

**§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.**

**§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

**§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.**

**§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.**

**§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.**

**§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza**

**imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.**

Como se vê, a própria Constituição da República consagra o direito – entendido como fundamental pela doutrina e jurisprudência – ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Enquanto direito fundamental que é, insere-se naturalmente dentre as cláusulas pétreas da Constituição. Isso porque o art. 60, § 4º, inciso IV, da CRFB/1988 estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tender a abolir os direitos e garantias constitucionais. Por conta da força normativa constitucional que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui é que a temática é pauta recorrente no **Supremo Tribunal Federal**.

## 2.3

# COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Conforme disciplina o artigo 23 da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a preservação das riquezas naturais e do ecossistema. Trata-se, pois, da possibilidade de os entes cooperarem entre si, promovendo medidas efetivas de organização e regência administrativa dentro de sua territorialidade.

Com efeito, a União possui competência material/administrativa exclusiva (art. 21, CR/88), competência legislativa privativa (art. 22, CR/88), comum com os Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, CR/88), e concorrente com os Estado (art. 24, CR/88). Aos Estados são reservadas as competências residuais, ou seja, aquelas que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal (art. 24, § 1º, da CR/88).

E aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30 da CR/88).

Dessa forma, pode-se concluir que, em matéria ambiental, o Município possui competência para legislar apenas no âmbito de seu interesse local e de forma supletiva, desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelas normas federais e estaduais (art. 24, VI c/c 30, I e II, da CF/88), as quais devem ser estritamente observadas.

Há matérias, portanto, que somente a União tem competência para legislar. Cite-se, por exemplo, atividades minerárias, que, embora inseridas no contexto do meio ambiente, tem previsão constitucional de competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria, posto que os recursos minerais são reconhecidos como bens pertencentes ao Estado.

Nos casos em que o legislador estadual ou municipal edita normas cuja competência seja exclusiva da União, ainda que sua intenção seja a proteção ambiental, haverá usurpação da competência e conseqüente inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa. Da mesma forma, é competência exclusiva da União legislar sobre direito penal ambiental, não cabendo à esfera normativa dos Municípios e Estados à suplementação da legislação federal.

Na prática, houve um caso curioso em que o legislativo municipal elaborou e o Executivo sancionou lei prevendo que a conduta de comercializar tinta em spray a menores de 18 anos configuraria o crime ambiental do art. 65 da Lei Federal 9.605/98, hipótese que foi declarada inconstitucional por invasão à competência normativa privativa da União em matéria penal, bem como ofensa ao princípio federativo (art. 22, I, CF).

## 2.4

# ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS FISCALIZADORES

O artigo 6º da Lei 6.938/91 (Política Nacional de Meio Ambiente), regulamentada pelo Decreto 99.274/1990, elenca os órgãos para a proteção do meio ambiente, os quais tem a função de fazer cumprir a política que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana:

**Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:**

**I - Órgão superior:** o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

**II - Órgão consultivo e deliberativo:** o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

**III - Órgão central:** a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

**IV - Órgãos executores:** o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

**V - Órgãos Seccionais:** os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

**VI - Órgãos Locais:** os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

O CONAMA, que possui seu funcionamento estabelecido no regulamentada pelo Decreto 99.274/1990, integra a estrutura do SISNAMA e dentro dessa estrutura, possui competências previstas no art. 8º da Lei nº 6.938/1981, dentre elas estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais. Assim, compete ao CONAMA editar resoluções, que entre tantas, merecem destaque:

▪ **Resolução CONAMA 01/1986:** define as situações e estabelece os requisitos e condições para desenvolvimento de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA;

▪ **Resolução CONAMA 28/1994:** define os conceitos de vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica;

▪ **Resolução CONAMA 237/97:** dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental e no exercício da competência, bem como as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental por serem considerados efetiva ou potencialmente poluidores;

▪ **Resolução CONAMA 302:** ressuscitada pelo Supremo Tribunal Federal – STF na ADPF 749, dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de

reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.

▪ **Resolução CONAMA 303:** também ressuscitada pelo Supremo Tribunal Federal – STF na ADPF 749, dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente;

As resoluções editadas pelo CONAMA têm uma importância grandiosa e sua eficácia tem poder inclusive de lei ordinária, servindo muitas vezes, se necessário, para preencher tipos penais e administrativos em branco ou abertos, tais como:

- **O art. 38-A da Lei 9.605/98 é complementado pela Resolução CONAMA 28/1994 que define os conceitos de vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica;**
- **O crime de causar poluição através de ruído previsto no art. 54 da Lei 9.605/98 é complementado por meio da Resolução CONAMA 01/90, que estabeleceu os padrões e critérios relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente que são considerados prejudiciais à saúde, assim compreendidos os ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela norma NBR 10.152 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.**
- **O art. 56, 60 da Lei 9.605/98 é norma penal em branco complementado pelo CONAMA, já que a Resolução 237/98 elencou as atividades descritas na denúncia como potencialmente poluidora.**

Em relação ao rol de obras, atividades e empreendimentos considerados efetivo ou potencialmente poluidores e suscetíveis de obtenção de licença do órgão ambiental competente, as quais relacionadas no Anexo I da Resolução 237 do CONAMA, assim como na Tabela de Atividades do Manual de Cadastro Técnico Federal, não pode configurar crime ambiental quando complementado por legislação estadual ou municipal em razão dos reflexos penais, que afrontariam o princípio da legalidade, além de causar insegurança jurídica, já que uma conduta poderia ser crime ambiental em um município enquanto não o seria noutra unidade federativa.

Sobre o processo administrativo ambiental, vale lembrar que desde a revogação do disposto no art. 8º, III, da Lei 6.938/1981, pela Lei 11.941/2009, o CONAMA não detém mais competência para decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, caracterizando a revogação tácita dos artigos 127, 129, 130, 132 e 133 do Decreto Federal 6.514/08, os quais somente foram revogados expressamente em 24.05.2022 pelo Decreto 11.080.

## 2.5

# TRÍPLICE RESPONSABILIDADE

Sabe-se que o art. 225 da **Constituição da República**, em seu §3º, instituiu um regime de tríplice responsabilização na esfera ambiental, ao dispor que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Isso significa que o sistema constitucional brasileiro optou expressamente pela tríplice responsabilidade ambiental, alcançando as esferas civil, administrativa e criminal, estas duas últimas efetivadas com a promulgação da Lei 9.605/98 que, repetindo o comando constitucional (artigo 3º), disciplinou e instituiu não apenas os crimes ambientais, mas também as infrações administrativas ambientais. Ou seja, tratando-se de dano ambiental, a responsabilização do infrator pode-se dar, concomitantemente, nas esferas penal, administrativa e civil, que não se confundem.

Na prática, significa que os causadores de danos ambientais, pessoas físicas e jurídicas, poderão ser punidos de forma independente nas esferas administrativa, cível e penal, sem que isso configure violação ao princípio do non bis idem; ou seja, o autuado pode ser punido mais de uma vez pela mesma conduta, desde que em outra esfera. Vamos explicar melhor.

Na **esfera administrativa**, o infrator está sujeito as sanções de advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades e pena restritiva de direitos. A responsabilidade administrativa ambiental inicia-se a partir da lavratura do auto de infração, o qual, por se tratar de ato administrativo deve ter todos os elementos (competência, finalidade, forma, motivo e objeto) de acordo com a lei.

Já na **esfera cível**, o infrator pode ser demandado, independentemente da existência de culpa, a indenizar e/ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados

por sua atividade ou conduta, o que geralmente acontece através de ação civil pública proposta pelos legitimados. Especificamente sobre a responsabilidade civil ambiental, a Lei 6.938/81 - que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente -, também prevê expressamente, em seu artigo 14, § 1º:

**Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:[...]**

**§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e terceiros, afetado por sua atividade.**

À vista disso, tratando-se de responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco da administração pública, para ser reconhecida, basta a demonstração do ato lesivo perpetrado por agentes a serviço do executivo estadual, do dano e do nexo de causalidade entre ambos. Nesse trilhar, “o regime de responsabilidade objetiva dispensa divagação sobre culpa, mas reclamará a demonstração de nexo causal - uma causalidade normativa. Quer dizer, caberá à vítima demonstrar que o dano derivou de uma ação ou de uma omissão estatal, agregando-se um ingrediente normativo: deverá ficar demonstrado que o Estado fez o que legalmente não deveria, ou deixou de fazer o que deveria. Em figura de linguagem, pode-se falar em uma objetivação da culpa, uma culpa anônima. Aqui, um ponto que merece destaque é que o degradador pode ser condenado tanto à reparação ou restauração do dano ambiental como ao pagamento de indenização, ou, ainda, nas duas ao mesmo tempo.

E, por fim, o infrator que, de qualquer forma, concorrer para a prática da infração prevista em lei como crime ambiental – inclusive o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminoso de outrem, não impeçam a sua prática, quando poderiam agir para evitá-la –, poderá ser réu em processo na **esfera penal**, cujo órgão acusador será o Ministério Público (Federal ou Estadual).

Logo, a responsabilização por conduta que viole às normas de uso e proteção do meio ambiente ocorre, por expressa previsão constitucional, nas esferas administrativa, criminal e civil. Isso significa que, para que haja condenação do infrator nas esferas administrativa e criminal, exige-se a demonstração de dolo ou culpa para sua configuração. Dito de outra forma, é necessário que a conduta infracional/criminosa tenha sido praticada de forma intencional ou, ao menos, como fruto de imperícia, negligência ou imprudência.



## 2.6

# O PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia não se confunde com segurança pública tampouco é prerrogativa exclusiva das entidades policiais. A fiscalização ambiental, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, constitui exercício de poder de polícia. Não se pode associar poder de polícia, cuja competência é fixada legalmente a partir dos parâmetros constitucionais incidentes em cada caso, com a instituição da "polícia", à qual a Constituição atribuiu, com exclusividade, a promoção da segurança pública.

A propósito, vale lembrar algumas das inúmeras hipóteses em que o poder de polícia é exercido por órgãos ou entidades não policiais, muitas vezes das três esferas da federação: poder de polícia sanitário; poder de polícia para proteção do patrimônio público; poder de polícia de consumo; poder de polícia alfandegário; poder de polícia tributário; e, inclusive, poder de polícia para proteção do meio ambiente.

Apesar de o **Código Tributário Nacional – CTN** ser inaplicável ao processo administrativo sancionador ambiental, é ele quem conceitua, da melhor forma, poder de polícia, caracterizando-o como a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (artigo 78).

O parágrafo único desse artigo complementa que se considera regular exercício do poder de polícia aquele desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Sobre o poder de polícia, Diógenes Gasparini ensina que "o ordenamento jurídico confere aos administrados uma série de direitos relacionados com o uso, gozo e disposição da propriedade e com o exercício da liberdade, a exemplo do que está consignado nos incisos IV, XIII, XV e XXII do art. 5º da Constituição da República. O exercício desses direitos, apesar disso, não é ilimitado. Ao contrário, deve ser compatível com o bem estar social

ou com o próprio interesse do Poder Público, não podendo, assim, constituir obstáculo à realização dos objetivos do Estado ou da sociedade. Esse condicionamento da liberdade e da propriedade dos administrados aos interesses públicos e sociais é alcançado pela atribuição de polícia, ou, como é comumente designado, poder de polícia."

Para José dos Santos Carvalho Filho, "é bastante amplo o círculo em que se pode fazer presente o poder de polícia. Com efeito, qualquer ramo de atividade que possa contemplar a presença do indivíduo rende ensejo à intervenção restritiva do Estado. Em outras palavras, não há direitos individuais absolutos a esta ou àquela atividade, mas ao contrário, deverão estar subordinados aos interesses coletivos. Daí poder dizer-se que a liberdade e a propriedade são sempre direitos condicionados, visto que sujeitos às restrições necessárias à sua adequação ao interesse público".

O poder de polícia também é exercido pelos órgãos municipais integrantes do **SISNAMA**, ensinando Hely Lopes Meirelles que "a razão do poder de polícia é a necessidade de proteção do interesse social, e seu fundamento está na supremacia geral que a Administração Pública exerce, em seu território, sobre todas as pessoas, bens e atividades - supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público seu policiamento administrativo".

Como visto linhas atrás, a **Constituição Federal** de 1988 prevê que as condutas e as atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, impondo ao Poder Público a obrigação de defender e preservar o meio ambiente, por meio de ações preventivas ou por ações repressivas (multa administrativa, embargos, apreensão, etc.).

Ao regular a proteção do meio ambiente, o ordenamento jurídico brasileiro conferiu a todos os entes federativos o dever-poder de polícia ambiental, que inclui tanto a competência de fiscalização, através de um sistema de compartilhamento de atribuição, como a competência de licenciamento, a qual é concentrada, mas não absoluta - atribuições que, embora, símiles, não se confundem.

Significa dizer que União, Estados e Municípios compartilham o dever de fiscalização administrativa de atividades poluidoras ou degradadoras, competência comum que se acentua nos casos de atividades e empreendimentos não licenciados, e que, independentemente do local onde a infração ambiental esteja ocorrendo, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, a fim de obstar a infração.

Logo, o **poder de polícia ambiental** pode e deve ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, nos termos do artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal. É dizer que a fiscalização das atividades nocivas ao meio ambiente concede aos agentes ambientais federais, estaduais ou municipais designados para essa

atividade interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado em área cuja competência seja de um município ou de um estado. Por seu turno, a **Lei Complementar 140/2011** – na qual definidas legalmente a atuação supletiva e subsidiária dos entes federativos – legitimou o exercício do poder de polícia ambiental por qualquer dos entes federativos com atribuição comum de fiscalização, determinando, como solução para eventual sobreposição de atuações, a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.

Dessa forma, se o órgão licenciador tem conhecimento da infração, e não se omitindo no exercício dessa competência, afasta-se a possibilidade de exercício de poder de polícia pelos demais órgãos, pois se assim não fosse, haveria autêntico bis in idem nas imputações, evidente sobreposição e conflito de atribuições entre os entes federativos.

Entretanto, embora imposta uma primeira penalidade por conta de prática do ilícito ambiental, feita por um dos órgãos que concorrentemente podem exercer o poder de polícia ambiental, não fica inibida uma nova fiscalização e eventualmente uma segunda autuação lavrada por órgão de fiscalização ambiental diverso daquele que lavrou o primeiro auto, quando este contempla a situação de agravamento do dano em face do decurso do tempo, sem que o agente infracional tenha promovido qualquer ação reparadora

É preciso lembrar que o auto de infração lavrado por fiscais competentes para o exercício da função goza da **presunção de veracidade e legitimidade** – embora não absoluta –, de modo que a sua desconstituição exige, do suposto infrator, a apresentação de substanciais elementos de prova capazes de afastar a presunção gerada pelo documento público. No entanto, o poder de polícia **não subtrai** ao agente de fiscalização a atribuição, o dever correlato de cumprimento, em sua plenitude, da legislação de regência, sobretudo no preenchimento dos requisitos para lavrar o auto de infração, como veremos detalhadamente adiante.

Além do poder de polícia para lavrar autos de infração e aplicar sanções administrativas por violação às normas de proteção do meio ambiente, cuja natureza é sancionatória e não se subsume às regras tributárias, há também aquele conferido ao **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA** para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, consoante redação introduzida pela Lei 10.165/00 à Lei 6.938/81, que instituiu a **Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA**, espécie de tributo que não se confunde com multa administrativa e é devida por quem deu causa à fiscalização, cuja base de cálculo varia em razão do potencial de poluição e do grau de utilização de recursos naturais.

A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA é, pois, um tributo da espécie taxa, como o próprio nome sugere, que visa custear as despesas estatais com o exercício do poder de polícia ou a prestação de serviço público efetivo ou potencial, decorrente da fiscalização executada pelo IBAMA – que visa a proteger o meio ambiente de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais –, diferenciando-se de multa, esta com natureza repressiva e pedagógica, cujo objetivo é desestimular o comportamento ilícito.

# 03

QUAL AS **PRINCIPAIS**  
**NORMAS** QUE O  
PROFISSIONAL DA ÁREA  
AMBIENTAL DEVE DOMINAR



# 3.1

## ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A **Constituição Federal**, em seus artigos 23 e 225, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Também estabelece um regime de tríplice responsabilização para as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitando os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados – isto é, pode o infrator, a um só tempo, ser responsabilizado na esfera penal, administrativa e civil, de forma independente, sem que isso configure violação ao princípio do non *bis in idem*.

Já foi pacificado pela jurisprudência que o regime de **responsabilização administrativa em matéria ambiental é subjetiva**, dependendo da comprovação de dolo ou culpa e do nexo entre a conduta e o dano. Por outro lado, a configuração da responsabilidade civil **é de natureza objetiva**, bastando a comprovação efetiva da ocorrência de dano, dispensado o dolo ou culpa, mas também exigindo o nexo de causalidade com a conduta do agente, elementos essenciais ao reconhecimento do direito de reparação.

Na esfera civil, a ação de reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível e, portanto, imprescritível, conforme já decidido pelo **Supremo Tribunal Federal – STF** (Tema 999), o que não se estende às esferas penal e administrativa, as quais sujeitas às regras de prescrição.

Merece destaque que o texto constitucional considera a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira **patrimônio nacional**, determinando que sua utilização far-se-á na forma da lei e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Contudo, a expressão “patrimônio nacional” não significa que tais biomas sejam de

especial preservação, o que acaba por implicar na atipicidade de determinadas condutas consideradas por órgãos ambientais como infrações ambientais, tal qual a infração tipificada no artigo 50 do Decreto 6.514/08.

Para corroborar, José Afonso da Silva ensina que a Constituição declara “que os complexos ecossistemas referidos no seu art. 225, 4.º, são patrimônio nacional. Isso não significa transferir para a União o domínio sobre as áreas particulares, estaduais e municipais situadas nas regiões mencionadas. Na verdade, o significado primeiro e político da declaração constitucional de que aqueles ecossistemas florestais constituem patrimônio nacional está em que não se admite qualquer forma de internacionalização da Amazônia ou de qualquer outra área”.

Portanto, como há muito já foi decidido pelo **Superior Tribunal de Justiça – STJ**, “não há se confundir patrimônio nacional com bem da União. Aquela locução revela proclamação de defesa de interesses do Brasil diante de eventuais ingerências estrangeiras”.

## 3.2

### LEI COMPLEMENTAR 140/2011

A Lei Complementar 140/2011 estabeleceu regras para a competência administrativa na esfera ambiental, principalmente no tocante ao licenciamento ambiental, fixando como regra, que merece destaque, que o ente competente para promover o licenciamento é o que detém a atribuição de fiscalização e aplicação de penalidades.

Assim, compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização de um empreendimento ou atividade lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Entretanto, tal previsão não impede o exercício dos demais entes, ainda que não sejam competentes para o licenciamento, porque a atribuição de fiscalização é comum. Contudo, na hipótese de fiscalização concorrente, prevalecerá o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.

Ou seja, União, Estado e Município podem exercer a fiscalização, porém, em caso de ilícito ambiental objeto de mais de uma atuação, somente o auto de infração do ente competente para o licenciamento é que será considerado para fins de apuração da

infração, arquivando-se os demais.

Vale observar que até a edição da Lei Complementar 140/2011 entendia-se possível a ocorrência de bis in idem na hipótese de cobrança por Estado ou Município de multa já paga à União, porém o oposto (pagamento da multa à União) não impediria a cobrança dos demais entes.

O entendimento atual, pois, é que apesar de a proteção do meio ambiente ser de competência comum a todos os entes federativos, não se admite a ocorrência de bis in idem, eis que o exercício da fiscalização pelo ente federativo competente para o licenciamento exclui a dos demais.

## 3.3

### LEI 9.605/1998

A Lei Federal 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei de Crimes Ambientais, organizou, tipificou e definiu sanções penais e estabeleceu a previsão para as infrações administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; ou seja, **não é exclusivamente penal**, aplicando-se, sobretudo os Capítulos I, II e III à responsabilização administrativa, no que for compatível. É o que basta, segundo a jurisprudência e maior parte da doutrina para, com a complementação do Decreto regulamentador cumprir o princípio da legalidade e servir de fundamento para que os agentes ambientais autuem quem violar a norma ambiental.

Referida lei dispõe que são autoridades competentes para a lavratura do auto de infração os funcionários de órgãos ambientais integrantes do **Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA**, designados para as atividades de fiscalização. Por órgãos ambientais compreendem-se aqueles elencados no art. 6º da Lei 6.938/81, quais sejam, os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Merece destaque que dentre as modalidades de sanções aplicáveis está a advertência, a qual deve ser aplicada pela inobservância das disposições da Lei 9.605/98 ou de preceitos regulamentares, e que por muito tempo se discutiu por sua obrigatoriedade antes da aplicação de multa simples, esta aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo,

advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixe de saná-las no prazo assinalado pelo órgão competente, ou quando opõe embargo à fiscalização ambiental.

Embora ambas as Turmas da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça – STJ, desde o julgamento do REsp 1.318.051/RJ, em 2015, entendiam, em uníssono, que para a validade da aplicação das multas administrativas ambientais não há obrigatoriedade da prévia imposição de advertência, no dia 25.08.2022 a Corte entendeu pela afetação do REsp 1993783/PA e REsp 1.984.746/AL como representativo da controvérsia do Tema 1159, para a delimitação da questão de direito controvertida, qual seja, “definir se, para a aplicação válida de multas administrativas ambientais, previstas na Lei 9.605/1998, há obrigatoriedade da imposição prévia da pena de advertência,” determinando-se a suspensão dos REsps e AREsps em segundo grau de jurisdição e/ou no Superior Tribunal de Justiça – STJ até o julgamento do tema.

## 3.4

### DECRETO 6.514/2008

Os ilícitos administrativos e as respectivas sanções encontram seu fundamento legal nos artigos 70 a 76 da Lei 9.605/98, que prevê os denominados tipos infracionais abertos, os quais demandaram a edição de outros atos normativos para a descrição das sanções aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente.

Dentre esses atos normativos, foi expedido o Decreto 3.179/99, posteriormente revogado pelo Decreto 6.514, em 22 de julho de 2008, que regulamenta o comando da lei ordinária, a fim de garantir o interesse público de defesa do meio ambiente, dispondo sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo federal para apuração destas infrações e dando outras providências.

Muito já se discutiu sobre a inconstitucionalidade do Decreto 6.514/08, questão superada pela jurisprudência, sob o fundamento de que a previsão específica de infração ambiental e respectiva penalidade em ato infralegal não viola a legalidade nem a reserva legal, porquanto referido decreto foi editado com o propósito de atender a determinação de regulamentação conferida pela própria lei em sentido estrito (Lei 9.605/98), em situação que se verificaria a necessária correspondência da conduta típica, sem qualquer resquício



de abuso do poder regulamentar.

Vale lembrar que os autos de infração ambiental lavrados com base no Decreto 6.514/08 são atos administrativos que gozam de presunção de legalidade e legitimidade, incumbindo ao autuado produzir prova contrária que demonstre a incoerência da infração a ele imputada ou a existência de vício capaz de caracterizar a nulidade do auto de infração, tanto na esfera administrativa como na judicial, sendo que esta última está limitada à análise da legalidade do ato administrativo, isto é, se houve observância estrita aos elementos e os parâmetros legais, não cabendo ao poder judiciário a análise do mérito do ato administrativo.

## 3.5

### LEI 6.938/1981

A Lei Federal 6.938, que dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA**, promulgada em 31 de agosto de 1981, é considerada um marco regulatório para a legislação ambiental brasileira, pois, além instituir o **Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA**, definiu objetivo à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, enumerando princípios a serem atendidos e criando conceitos, tais como **“poluição”** e **“poluidor”**, termos que comumente são mencionados em autos de infração.

O art. 3º da Lei 6.938/81 traz o conceito de poluidor, definindo-o como a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. Já o § 1º do art. 14 da referida Lei 6.938/81 prevê que, sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade.

Da redação dos artigos acima referidos extrai-se a solidariedade no âmbito do Direito Ambiental, pela qual a responsabilidade civil incidirá sobre todos aqueles que direta ou indiretamente causaram uma degradação ambiental, desde que se possa estabelecer um nexo de causalidade entre a conduta ou atividade e o dano. Uma vez caracterizada a

solidariedade, cada poluidor/degradador é obrigado pelo todo.

Tem-se dado uma grande abrangência na definição do sujeito poluidor indireto, ampliando-se o rol dos responsáveis solidários. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.

Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão do pretense poluidor com o dano ambiental, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação e indenizar eventuais danos remanescentes, conforme pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 650728/SC).

Portanto, é da PNMA que se extrai a diferença entre **responsabilidade objetiva e subjetiva** para fins de responsabilização por danos ambientais, bem como o conceito de meio ambiente, que estendeu a proteção jurídica a todos os elementos da natureza de forma interativa e integral, consagrando-se com a Constituição Federal de 1988 enquanto direito difuso pertencente à categoria dos direitos fundamentais, atribuindo-lhe configuração jurídica diferenciada ao classificá-lo, no artigo 225, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

## 3.6

### LEI 12.651/12

A Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, mais conhecida como Código Florestal Brasileiro de 2012, aplicável tanto em áreas rurais como urbanas, é a lei que institui normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais; e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Merece destaque no Código Florestal a caracterização das áreas de preservação permanente, as famosas **"APPs"**, nas quais somente se admite intervenção ou sua supressão nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. A violação a esta parte da norma representa hoje a maior parte das infrações ambientais administrativas em centros urbanos.

Uma curiosidade sobre o Código Florestal de 2012 é sobre a data de 22 de julho de 2008, mencionada 14 vezes no seu texto, a qual é utilizada, basicamente, como parâmetro para estabelecer um regime de proteção transitória para situações ocorridas até referida data. Tal data corresponde à entrada em vigor do Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008, que regulamentou a Lei 9.605/98 e disciplinou também o processo administrativo, bem como as infrações administrativas ambientais federais e, inclusive, regulamentou o §3º do artigo 225.

## 3.7

### LEI 11.428/2006

A Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006, regulamentada pelo Decreto 6.660/08, dispõe sobre a utilização, conservação, regeneração e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. **É o único bioma brasileiro que possui um regime jurídico próprio**, regulamentando o § 4º, do artigo 225 da Constituição Federal, que diz ser a Mata Atlântica **patrimônio nacional**, e que sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

**Curiosamente, o termo “Patrimônio Nacional”**, do qual faz parte o Bioma Mata Atlântica, foi inserido pelo constituinte de 1988 em resposta a líderes políticos mundiais que, já naquela época, se referiam à Amazônia como propriedade mundial — a exemplo do líder norte americano Al Gore (embora hodiernamente o discurso seja totalmente diferente) que disse: “Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós” — ou seja, é **mera proclamação de defesa de interesses do Brasil às interferências estrangeiras**, conforme decidiu a 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Conflito de Competência 99294/RO.

## 3.8

### LEI 9.784/1999

A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, não é legislação ambiental, mas regula e orienta o processo administrativo em âmbito federal, não se estendendo aos processos administrativos estaduais e municipais quando estes possuírem legislação própria que regulamente seus processos.

Merece destaque o art. 26, segundo o qual a intimação deve ser feita por meio que assegure a certeza da ciência do interessado e que, quando estes forem indeterminados, desconhecidos ou tenham domicílio indefinido, a intimação deverá ser efetuada por meio de publicação oficial.

Ou seja, é previsão legal desde 1999, que se coaduna com o direito ao contraditório e à ampla defesa, que a **notificação por edital constitui exceção à regra de notificação pessoal ou postal**, cabível somente quando frustradas as tentativas de intimação do autuado ou quando estiver ele em lugar incerto e não sabido. Essa regra pode ser invocada, inclusive, para processos administrativos ambientais instaurados por órgãos federais desde 1999.

Também merece destaque o artigo 50, que impõe à Administração Pública o dever de **motivar os atos administrativos**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses do administrado, sendo que sua violação conduz à anulação do ato.

Ou seja, as decisões administrativas de imposição de penalidade, ainda que cautelares, devem ser devidamente motivadas, de forma explícita, clara e congruente. Contudo, essas decisões podem consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato, o que caracteriza a motivação per *relationem ou aliunde*.

## 3.9

### LEI 9.873/1999

A Lei Federal 9.873 de 23 de novembro de 1999 não é exclusiva da área ambiental, mas estabelece o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal — excetuadas as infrações de natureza funcional e de processos de natureza tributária —, não sendo aplicada a processos administrativos ambientais estaduais ou municipais que tenham normas próprias sobre prescrição ou que sejam omissas.

Referido diploma dispõe sobre a prescrição da pretensão punitiva quinquenal; do prazo prescricional quando a infração administrativa também configurar crime ambiental; da prescrição intercorrente trienal; da prescrição da ação de execução para a cobrança da multa ambiental; e, ainda, dos atos que interrompem a prescrição.

A Lei 9.873/99 dispõe que a prescrição da pretensão punitiva de 5 anos para que a Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia, apure as infrações à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Também dispõe que incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de 3 anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

E dispõe sobre o reforço previsto no Decreto 6.514/08, que quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto no artigo 109 do Código Penal.

Esse prazo é de relevância extrema, porque prevê a possibilidade de substituição do prazo quinquenal pelo previsto em lei penal, quando o fato também constituir crime, sem, todavia, condicionar a substituição à instauração de procedimento criminal em face do administrado.

A Lei Federal 9.873/99 também definiu que prescreve em 5 anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor, cuja data de início é a constituição definitiva do crédito

não tributário, após o trânsito em julgado do processo administrativo.

Sobre a matéria, o **Superior Tribunal de Justiça – STJ** também editou a Súmula 467, para reforçar a disposição legal no sentido de que prescreve em 5 anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental, cujo termo inicial é o vencimento do crédito sem pagamento, após o término do processo administrativo.

As causas de interrupção também estão elencadas na referida Lei. Dentre elas, dispõe a norma que a prescrição é interrompida pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; pela decisão condenatória recorrível; ou, por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Merece destaque a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a prescrição disciplinada pela Lei 9.873/99 é inaplicável à atuação administrativa dos Estados e Municípios na apuração de infrações ambientais, uma vez que o âmbito de eficácia destes diplomas normativos circunscreve-se ao exercício do Poder de Polícia da Administração Pública Federal.

**[...] 4. O art. 1º do Decreto 20.910/1932 regula somente a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, prevista apenas na Lei 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal. 5. Dessa forma, ante a ausência de previsão legal específica para o reconhecimento da prescrição administrativa intercorrente na legislação do Estado do Paraná, ante a inaplicabilidade do art. 1º do Decreto 20.910/1932 para este fim, bem como das disposições da Lei 9.873/1999, deve ser afastada a prescrição da multa administrava no caso, já que, em tais situações, o STJ entende caber “a máxima *inclusio unius alterius exclusio*, isto é, o que a lei não incluiu é porque desejou excluir, não devendo o intérprete incluí-la” (REsp 685.983/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 20/6/2005, p. 228). 6. Recurso Especial provido. (REsp 1662786/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2017, DJe 16/06/2017)**

Significa dizer que, se a legislação estadual ou municipal não prevê a hipótese de prescrição intercorrente no curso do processo administrativo ambiental, não se pode aplicar, nem por analogia, a Lei Federal 9.873/99, por se tratar de multa aplicada em virtude de prejuízo ao meio ambiente, o que para nós viola o princípio da duração razoável do processo, da isonomia e da segurança jurídica, constitucionalmente assegurados aos administrados, até porque, estes não podem ficar sujeitos indefinidamente ao poder de autotutela do Estado.

# 3.10

## LEI 9.985/00 – SNUC

A Lei Federal 9.985 de 18 de julho de 2000 regulamentou o artigo 225, inciso III, da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, popularmente chamada de Lei do SNUC, que estabelece critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

O Decreto 6.514/08 dispõe entre seus artigos 84 e 93 das infrações administrativas cometidas exclusivamente em **Unidades de Conservação – UCs**, tais como, introduzir espécies alóctones em unidade de conservação; violar as limitações administrativas provisórias impostas às atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental nas áreas delimitadas para realização de estudos com vistas à criação de unidade de conservação; realizar pesquisa científica, envolvendo ou não coleta de material biológico, sem a devida autorização; explorar ou fazer uso comercial de imagem de unidade de conservação sem autorização do órgão gestor da unidade ou em desacordo com a recebida; causar dano à unidade de conservação, dentre outras.

A Lei do SNUC divide as Unidades de Conservação em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. Enquanto o objetivo daquelas é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, estas, por sua vez, visam a compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.

Dentro das **Unidades de Conservação de Proteção Integral** também foram definidas categorias, que se dividem em: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. Já as categorias de **Unidades de Conservação de Uso Sustentável** são: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, geralmente através de decreto, e devem ser precedidas de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.

Questão importante foi enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp 611.366), em situação que, apesar de envolver o crime ambiental previsto no artigo 40 da Lei 9.605/98, com redação idêntica à infração administrativa do artigo 91 do Decreto 6.514/08, foi se o dano causado ao Parque Nacional da Serra da Canastra – Unidade de Conservação Federal (UCF) instituída pelo Decreto 70.355/1972 – configurava o crime ambiental do art. 40, mesmo em se tratando de propriedade privada, pois não efetivada a desapropriação pelo Poder Público.

O Decreto Federal de criação do Parque Nacional da Serra da Canastra foi editado em 1972 e a desapropriação jamais se consumou, permanecendo a área sob a propriedade do particular. Ocorre que o art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, estabelece que a expropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do decreto e findos os quais este caducará.

No caso, entendeu o **Superior Tribunal de Justiça** ao julgar o AgRg no AREsp 611.366, que tendo o dano à unidade de conservação ocorrido no ano de 2008, e considerando que não houve a expropriação no prazo de 5 anos contados a partir de 1972, o decreto caducou, afastando-se a tipicidade do crime ambiental do artigo 40 da Lei 9.605/98.

Se, juridicamente inexistente “unidade de conservação”, o elemento objetivo-descritivo do tipo penal do artigo 40 carece de tipicidade, da mesma forma que o artigo 91 do Decreto 6.514/08, porque são normas penal em branco que exigem para sua tipificação a existência de Unidade de Conservação, a qual somente pode ser assim qualificada se criada em estrita observância aos requisitos da Lei 9.985/00, afigurando-se atípica a conduta do alegado infrator em área não regularizada, pois, ainda particular.

Em resumo, tendo sido superada a caducidade do Decreto Federal há tempos, não haveria razão para limitar o direito de propriedade conferido constitucionalmente, sob pena de se atentar contra referida garantia constitucional, bem como contra o direito à justa indenização, previstos nos incisos XXII e XXIV do art. 5º da Constituição Federal.



## 3.11

### DECRETO 20.910/32

O Decreto Federal 20.910, de 06 de janeiro de 1932, regula o prazo prescricional das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, inclusive para o ajuizamento de ação que objetive declarar nulo auto de infração ambiental.

O referido Decreto regula o prazo prescricional para a execução de multas administrativas, que é de 5 anos, contados do término do processo administrativo, conforme teor da Súmula 467 do STJ, ante a inaplicabilidade dos prazos prescricionais da Lei Federal 9.873/99 aos Estados e Municípios. Ou seja, finalizado o processo administrativo nestes entes e não havendo legislação acerca do prazo prescricional para ajuizamento da execução fiscal, aplica-se a prescrição quinquenal do aludido decreto.

Outra questão de aplicação do Decreto 20.910/32 é quando os Estados e Municípios possuem legislação própria para fiscalizar e lavrar autos de infração, a qual é omissa quanto aos prazos prescricionais, aí incluída o prazo da prescrição intercorrente, hipótese em que alguns Tribunais têm entendido pela aplicação do referido decreto de forma analógica, de modo que a prescrição intercorrente seria de 5 anos.

Isso decorre da ausência de lei específica que trate da prescrição do processo administrativo, e essa ausência não confere a imprescritibilidade da ação punitiva do ente estatal. Aliás, o texto constitucional estabelece que a todos, inclusive em âmbito administrativo, é assegurado a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, da Constituição Federal.

Inclusive, conforme admitido pelo **Supremo Tribunal Federal - STF**, "a regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado" (RE 636886, Ministro Alexandre de Moraes).

No Superior Tribunal de Justiça não é diferente, segundo o qual "a prescrição da atividade

sancionadora da Administração Pública regula-se diretamente pelas prescrições das regras positivas, mas também lhe é aplicável o critério da razoabilidade da duração do processo, conforme instituído pela EC 45/04, que implantou o inciso LXXVIII do art. 5º. da Carta Magna.

Entretanto, em sentido diametralmente oposto, o próprio Superior Tribunal de Justiça tem entendido mais recentemente, que o Decreto 20.910/32 regula somente a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, a qual é prevista apenas na Lei 9.873/1999 e Decreto Federal 6.514/08, e portanto, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios:

**Consoante a pacífica jurisprudência do STJ, “o art. 1º do Decreto 20.910/1932 apenas regula a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, apenas prevista na Lei 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal” (STJ, REsp 1.811.053/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/09/2019). [...]. (STJ - REsp: 1897072 PR 2020/0247317-3, Relator: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 01/12/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/12/2020)**

Significa dizer que, ante a ausência de previsão legal específica para o reconhecimento da prescrição administrativa intercorrente na legislação dos Estados e Municípios, e não sendo aplicável o Decreto 20.910/32 nem a Lei 9.873/1999 para esse fim, o Superior Tribunal de Justiça tem afastado a prescrição intercorrente em tais situações.

Há Tribunais Estaduais, a exemplo do Minas Gerais e Mato Grosso, que vêm aplicando o entendimento perfilhado pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que na ausência de norma estadual que regule a prescrição intercorrente em processos administrativos impede a aplicação do Decreto 20.910/32, o que para nós é equivocada e não se coaduna com o princípio da razoável duração do processo.

# 3.12

## CÓDIGO PENAL

O Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1949, mais conhecido como “Código Penal”, é aplicável para aferição do prazo prescricional das infrações administrativas, quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime ambiental.

Referidos prazos prescricionais estão previstos no artigo 109 do Código Penal, e quando a infração administrativa também constituir crime ambiental, o prazo da pretensão punitiva, seja para lavrar o auto de infração, seja durante o processo administrativo, será o previsto naquele artigo, e não a regra geral da prescrição quinquenal.

A título de exemplo, cite-se a infração administrativa de causar dano à unidade de conservação prevista no artigo 91 do Decreto 6.514/08, que também configura o crime ambiental do artigo 40 da Lei 9.605/98, com redação idêntica, cuja pena máxima cominada para o delito é de 5 anos.

Nesse caso, considerando a pena máxima em abstrato cominada para o crime, o prazo prescricional será de 12 anos, conforme disposto no artigo 109, inciso III, do Código Penal; ou seja, esse é o prazo que a Administração Pública tem para apurar o ilícito ambiental, contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Já a infração administrativa do art. 74 do Decreto 6.514/08 constitui também o crime ambiental elencado no art. 60 da Lei 9.605/98, cuja pena máxima em abstrato é de 6 meses, de modo que a prescrição da pretensão punitiva ocorre em 3 anos, nos termos do artigo 109, inciso I, do Código Penal, por se tratar de pena inferior a 1 ano.

Entendemos que também incide no processo administrativo o disposto no art. 114, inciso I, do Código Penal, que prevê a prescrição da pena de multa em 2 anos, quando esta for a única cominada ou aplicada, desde que a infração administrativa que resultou na multa constituir crime ambiental e a pena de multa for aplicada isoladamente.

Significa dizer que, sobrevindo decisão da autoridade julgadora ao final do procedimento administrativo que impõe única e exclusivamente a penalidade de multa pecuniária – simples ou diária –, observa-se se, entre a data da notificação do autuado, ainda que por

edital, e a decisão administrativa condenatória transcorreu lapso temporal superior a 2 anos, observada as causas interruptivas, e se tiver transcorrido mais de 2 anos, estará prescrita a pena de multa.

## 3.13

# CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Segundo dispõe o artigo 15 do **Código de Processo Civil** de 2015, na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente. O dispositivo é claro em admitir aplicação supletiva e subsidiária das normas desse diploma processual, na ausência de normas específicas sobre processo administrativo, sem que isso afronte as normas específicas do processo administrativo, uma vez que não se afasta vigência de nenhuma legislação, mas tão somente a complementa naquilo que for omissa.

Percebe-se que o Código de Processo Civil contém diversos enunciados normativos que reproduzem disposições constitucionais ou se destinam a concretizá-las, explicitando-as melhor e tendo uma importante função retórica de contribuir para sua aplicação mais efetiva e adequada.

Nesse sentido, o Código de Processo Civil repete, nos seus 12 primeiros artigos, alguns dispositivos contidos na Constituição Federal. E, em diversas outras oportunidades, concretiza ou repete diversas normas constitucionais, as quais são aplicáveis em qualquer processo, judicial ou administrativo. Assim, ao prever regras sobre o contraditório e à ampla defesa, exigindo-o que seja substancial e cooperativo, concretiza os princípios do devido processo legal e da segurança jurídica.

Com efeito, o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório são inerentes não apenas ao processo judicial, mas também ao processo administrativo (CF, art. 5º, LIV e LV). Não se pode admitir que um processo administrativo sancionador, seja ele federal, estadual ou municipal seja desprovido de garantias fundamentais constitucionais. Aliás, seria inconstitucional qualquer lei que afastasse tais garantias.

O direito de influência é inerente ao contraditório. Assim, este há de ser exercido em ambiente cooperativo, com deveres de consulta, de prevenção, de esclarecimento e de

auxílio ao julgador administrativo, isto é, o Código de Processo Civil tem caráter integrativo à legislação aplicável ao processo administrativo naquilo que esta for omissa.

A aplicação da norma processual em referência aos processos administrativos de forma supletiva e subsidiária é plenamente possível e até mesmo aconselhável, porque estabelece relação integrativa, assim como outros diplomas federais (Código de Penal, Código de Processo Penal, etc.), não encontrando qualquer óbice nem se limitando aos processos administrativos federais, sobretudo quando órgãos estaduais e municipais se utilizam de legislação federal, a exemplo da Lei 9.605/98 e Decreto 6.514/08, para lavrar auto de infração e impor sanções aos administrados.

Inclusive, no dia 06.03.2023, o Supremo Tribunal Federal – STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5492, proposta pelo Estado de Rio de Janeiro, integrada por outros 17 Estados que concordavam com o pedido, **reconheceu constitucional a expressão “administrativo” contida no artigo 15 do Código de Processo Civil**, não havendo mais óbice à aplicação dos dispositivos processuais civis aos processos administrativos federais, estaduais e municipais.

Portanto, sempre será possível aplicar as normas do Código de Processo Civil para integrar o Processo Administrativo diante de omissão deste, cuja resposta conferida pelo sistema processual civil não seja incompatível com os princípios regedores do processo administrativo, sobretudo após o **Supremo Tribunal Federal – STF** declarar constitucional a expressão “administrativos” do art. 15, conforme ADI 5492.

## 3.14

# CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

O **Código Tributário Nacional – CTN** dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, e não se aplica ao processo administrativo ambiental sancionador, porque a multa sanção é **crédito-não tributário** decorrente do exercício do poder de polícia pela Administração Pública.

A multa ambiental possui natureza de sanção (créditos de natureza não-tributária), que não se enquadra no conceito de tributo e, portanto, não se aplica o Código Tributário Nacional – CTN, nem as regras de Direito Privado, uma vez que a Administração, ao aplicar

a multa, está agindo no exercício do poder de polícia – isto é, o vínculo é de natureza administrativa.

Por outro lado, o CTN se aplica à **Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA**, por se tratar de uma espécie de tributo sujeita a lançamento por homologação, a qual foi instituída pela Lei 10.165/00, que alterou a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que tem por fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao **IBAMA** para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. E tanto o é, que o próprio art. 23 do Decreto 6.514/08 dispõe que os prazos prescricionais nele previstos não se aplicam aos procedimentos relativos à TCFA.

A TCFA, portanto, não se confunde com multa aplicada por infração administrativa às normas de proteção do meio ambiente, e em se tratando de tributo, está sujeito à homologação, cujo quinquênio da constituição do crédito tributário começa a ser contado do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que ocorreu o fato gerador, aí sim aplicável o Código Tributário Nacional – CTN (art. 173, inciso I, parágrafo único).

## 3.15

# INSTRUÇÃO NORMATIVA 19 DE 02 DE JUNHO DE 2023

A recente Instrução Normativa 19, publicada em 07 de junho de 2023 detalha o processo administrativo no âmbito do **IBAMA** para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como define as regras processuais de transição em relação às audiências de conciliação requeridas até a data de sua publicação, em complementação os procedimentos administrativos relativos à execução do Decreto Federal 6.514/08.

A referida instrução é basicamente o roteiro detalhado do processo administrativo a ser seguido pelo IBAMA na apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, estabelecendo, por exemplo, as competências para análises, realização das audiências de conciliação extintas em 1º de janeiro de 2023 mas requeridas pelos autuados até a data de sua publicação, além de procedimentos relativos a emissão de decisões, julgamentos, prazos, critérios para dosimetria das multas, requisitos do auto de infração e demais documentos do processo administrativo, fases processuais, etc.

Até a data de sua publicação, o processo administrativo federal era regulamentado pela Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO 1, de 12 de abril de 2021, que ao nosso ver foi revogada tacitamente pela nova normativa, já que inexistia disposição expressa nesse sentido e, especial atenção merece o fato de que a IN 19/2023, diferente da anterior que era conjunta, abrange somente os processos administrativos instaurados pelo IBAMA.

A IN 19/2023 ressalta que a apuração de infrações ambientais pelo IBAMA será realizada através por meio eletrônico e de que as assinaturas podem ser obtidas por meio de usuário e senha, dispensando a assinatura física dos documentos, ou seja, basta o usuário externo acessar o Sistema SEI e utilizar seu login e senha para assinar os documentos (art. 4º, parágrafo único), inclusive pedidos de vista aos processos, que para advogados independe da existência de procuração, ressalvados os casos sob sigilo (art. 5º, § 2º).

Sobre as competências, a IN 19/2023 determina que compete à unidade administrativa instaurar o processo, sendo a do domicílio do autuado responsável para apurar as infrações praticadas contra o patrimônio genético; a do local de registro do usuário, do dispositivo usado nas infrações praticadas em meio virtual; a do o local de abordagem do veículo, aeronave ou embarcação utilizados em infrações; e, da unidade do local mais ambientalmente afetado no caso de infrações praticadas ou que produziram resultados em mais de uma unidade federativa (art. 9º).

A IN instituiu o **Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental - Cenpsa** para organizar a equipe nacional responsável pela decisão sobre pedidos de adesão à solução legal e, neste caso, a instrução e julgamento de processos de apuração de infrações ambientais (art. 12).

Já nos casos de apresentação de defesa pelo autuado, o julgamento cabe ao servidor competente ou ao Coordenador-Geral do Cenpsa que pode avocar o julgamento (art. 13), independentemente do valor da multa. Em caso de recurso, o seu julgamento é realizado por servidor, também designado pelo Presidente do IBAMA como autoridade de segunda instância, desde que o valor da multa seja inferior a 1 milhão de reais. Se o valor da multa for superior a 1 milhão de reais ou o recurso é interposto contra decisão proferida pelo Coordenador-Geral do Cenpsa, a autoridade julgadora será o próprio Presidente do IBAMA (art. 15).

Entre os artigos 16 e 61, a IN 19/2023 detalha os procedimentos para aplicação das sanções e medidas cautelares ambientais. Enquanto estas podem ser impostas pelo agente durante a fiscalização ambiental, aquelas são apenas indicadas pelo agente de fiscalização e aplicadas ao final do processo administrativo pela autoridade competente para o julgamento. A depender da sanção, seja definitiva ou cautelar, a IN 19/2023 prevê critérios e parâmetros específicos que devem ser observados na dosimetria da pena de multa ou indicação de atenuantes e agravantes.

Sobre o agravamento da multa em caso de reincidência, a IN 19/2023 repete a disposição do art. 11 do Decreto 6.514/08 que foi alterado pelo Decreto 11.080, de 2022, ressaltando que somente o cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período de 5 anos, contados da data em que a decisão administrativa que o tenha condenado por

infração anterior tenha se tornado definitiva, é que implicará em agravamento, podendo ser utilizada para esse fim, autos de infração ambiental lavrados por qualquer órgão integrante do **SISNAMA** (art. 24).

Nos artigos 64 ao 67 a IN 19/2023 repete os prazos da prescrição intercorrente trienal e propriamente dita, bem como as causas interruptivas da prescrição previstas no art. 21 do Decreto 6.514/08, acrescentando que qualquer ato inequívoco que importe manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória também é causa de interrupção da prescrição, tendo em vista que esta é prevista no inciso IV, do art. 2º da Lei 9.873/99 que estabelece o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal.

Sobre os prazos processuais, a IN 19/2023 deixa claro que sua contagem ocorre de modo contínuo, começando a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, mas estendendo para o primeiro dia útil seguinte se coincidirem com dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal (artigos 68 a 72).

A comunicação dos atos, incluindo a lavratura do auto de infração ambiental é tratada entre os artigos 73 e 81 da IN 19/2023, podendo ser realizadas por meio pessoal ou na pessoa do seu representante legal ou procurador, desde que possuam poder específico para recebê-la; por via postal com aviso de recebimento; por notificação eletrônica (esta, ao nosso ver, se o autuado autorizar em uma eventual notificação prévia a notificação eletrônica para recebimento do auto de infração); ou por edital.

A IN é expressa de que todas as tentativas de notificação infrutíferas devem ser precisamente registradas no processo, e que as notificações eletrônicas podem ser realizadas por meio eletrônico, desde que autorizado pelo autuado. Questão importante tratada pela IN 19/2023 é nos casos de o endereço do autuado não ser coberto por entrega por serviço postal, hipótese que a notificação do ato deve ser realizada de forma pessoal.

A lavratura do auto de infração ambiental e medidas cautelares está prevista entre os artigos 83 e 86, impondo ao agente de fiscalização a obrigação de elaborar o relatório de fiscalização em até 10 dias, no qual deve constar uma série de elementos, incluindo a indicação do elemento subjetivo da infração, bem como fotografias, vídeos, mapas, termos de declaração ou outros meios de prova, etc. Também há expressa previsão para comunicação do **Ministério Público** e outros órgãos estaduais quanto a lavratura do auto de infração.

Recebido o auto de infração ambiental, o autuado pode apresentar defesa (art. 88) ou aderir a uma das soluções legais previstas no inciso II do § 5º do art. 96 do Decreto 6.514/08 para encerrar o processo, quais sejam, pagamento da multa com desconto; parcelamento da multa; ou conversão da multa em serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente (art. 87).

Importante observar que a IN 19/2023, no parágrafo único do art. 88 prevê que o autuado pode aderir à conversão da multa até o julgamento do auto de infração ambiental (em primeira instância) ou de "recurso", contudo, com as alterações do Decreto 6.514/08 em



01 de janeiro de 2023, os descontos de 35% a 60%, a depender da modalidade (direta ou indireta) escolhida pelo autuado para a conversão da multa somente são possíveis até o prazo de alegações finais.

Entre os artigos 94 e 97 a IN 19/2023 trata do prazo de 20 dias contados da data da ciência da autuação para o autuado aderir a uma das soluções passíveis para encerramento do processo ou apresentar defesa administrativa, esta passível de complementação se ausente o relatório de fiscalização.

Na fase instrutória, a IN 19/2023 prevê que ultrapassado o prazo para a apresentação da defesa, o integrante da equipe nacional mencionado no item 4 deste artigo e art. 12 da IN deve analisar as razões de fato e de direito que ensejaram a lavratura do auto de infração ambiental e elabora um relatório de análise instrutória que deve apontar uma série de elementos, tais como, evidências de autoria e a materialidade da infração; vícios sanáveis ou insanáveis; razões de acolhimento ou rejeição dos argumentos apresentados na defesa; dentre outros elementos.

A IN 19/2023 prevê que encerrada a instrução, o autuado deve ser notificado por via postal com aviso de recebimento, por notificação eletrônica, caso autorizado pelo autuado, ou por outro meio válido que assegure a certeza da ciência para apresentar alegações finais no prazo de 10 dias, bem como para se manifestar sobre eventual indicação de agravamento por reincidência (art. 108). Em seguida, o processo administrativo é encaminhado para julgamento que deve ser proferido em até 30 dias (art. 108), que mesmo superado não gera nulidade.

Julgado o auto de infração ambiental, o autuado é notificado para pagar a multa, no prazo de 5 dias, ou solicitar o parcelamento administrativo do débito; formalizar a adesão à conversão da multa ambiental, se deferido o pedido nesse sentido; ou, interpor recurso. Essa notificação contém a advertência de que o valor da dívida será incluído no Cadin, caso não haja pagamento ou interposição de recurso (art. 109).

Caso interposto o recurso (art. 111) e cumprido seus requisitos (art. 112), cujo prazo é de 20 dias contados do recebimento da decisão, e não havendo retratação da autoridade julgadora que proferiu a decisão em primeira instância, será ele encaminhado à equipe responsável pela condução do processo em segunda instância administrativa que poderá, inclusive, determinar a produção de provas ou a realização de diligências (art. 115).

Em segunda instância, pode haver o aumento das penas impostas, mas se isso acontecer, o autuado deve ser notificado para apresentar impugnação. Julgado o recurso, o autuado é notificado para pagar a multa, no prazo de 5 dias; solicitar o parcelamento do débito; ou aderir à conversão da multa ambiental, que ao nosso ver não possui desconto, como já mencionado no item 11. Não efetivado o pagamento da multa, o autuado passa a ser considerado devedor, incluído no **Cadin** e o débito inscrito em **Dívida Ativa**.

A IN 19/2023 também trata das causas extintivas da punibilidade, quais sejam, a prescrição da pretensão punitiva; a morte do autuado; e a extinção regular da pessoa jurídica de direito privado, antes de formada a coisa julgada administrativa (art. 119).

Como só existem duas instâncias administrativas no processo administrativo ambiental

do IBAMA, a IN 19/2023 define que eventuais pedidos do autuado após a decisão irrecorrível que visem desconstituir ou modificar o julgamento serão considerados pedido de revisão (art. 120).

No mais, a IN 19/2023 trata das formas de parcelamentos de multas não inscritas na Dívida Ativa que podem ser parceladas com o próprio IBAMA, e após inscritas em Dívida Ativa com a PGF (artigos 124 a 126).

Sobre as regras temporais de aplicação, a IN 19/2023 expressamente adota a teoria do isolamento dos atos processuais, que compreende cada ato processual de forma autônoma, de modo que a nova instrução processual tem aplicação imediata, respeitando-se os atos já realizados e os efeitos por eles produzidos sob o regime da instrução anterior (art. 128), o que significa, para nós, que as audiências de conciliação requeridas ou designadas na vigência da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO 1, de 12 de abril de 2021 devem ser realizadas, bem como os descontos em caso de pedidos de conversão de multa.

Inclusive, o art. 131 da IN 19/2023 prevê que o Presidente do **IBAMA** deve designar servidores para conduzir as audiências de conciliação ambiental pendentes de realização, enquanto o art. 132 assegura a sua realização ao autuado notificado até 06 de junho de 2023 da lavratura de auto de infração que continha expressa menção a requerimento de audiência de conciliação, bem como os descontos previstos anteriores (art. 136), cujo prazo para defesa será de 20 dias contados da sua realização, ainda que não haja o comparecimento do autuado à audiência.

## 3.16

### LEGISLAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL

A **Constituição Federal** determina em seu art. 225 que cabe ao Poder Público, assim como à coletividade, a defesa e preservação do meio ambiente, dispondo no § 3º que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”, enquanto o art. 24, inciso VI, estabelece a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar em matéria ambiental.

Significa que Estados e Municípios podem estabelecer suas próprias infrações administrativas por ilícitos ambientais, bem como dispor sobre o processo administrativo. No caso do Municípios, essa competência fica circunscrita quando houver interesse local e suplementando a legislação federal e estadual, no que couber, por força do art. 30, incisos I e II. Logo, os Municípios podem estabelecer normas supletivas e complementares relacionados ao meio ambiente, observadas as que forem estabelecidas nas esferas estadual e federal.

Importante destacar que a maioria dos órgãos ambientais estaduais e municipais integrantes do **SISNAMA** utiliza o Decreto 6.514/08 e a Lei Federal 9.605/98 para lavrar auto de infração, instaurar o processo administrativo e aplicar penalidades. Entretanto, nem sempre tais órgãos seguem o rito previsto na referida legislação, limitando-se a indicação do dispositivo violado, o que, para nós, viola o princípio da legalidade e da reserva legal.

Ou o órgão aplica a norma integralmente, ou nada aplica, pois à Administração não é dado o poder de escolher artigos, incisos e alíneas aleatoriamente para punir o administrado, desprezando outros, em detrimento do postulado constitucional da ampla defesa, tendo em vista que a discricionariedade do Administrador encontra limite no devido processo legal.

04

**CONSULTIVO** AMBIENTAL NA  
PRÁTICA



Iniciamos esse tópico falando sobre licenciamento ambiental, que nada mais é que o procedimento administrativo regulamentado, dentre outras normas, pela Lei Complementar 140/11 e pelas Resoluções CONAMA 237/97, 01/86 e 09/87, além de leis e resoluções estaduais e municipais.

Nos termos do art. 1º, inciso I, da Resolução CONAMA n. 237/97, licenciamento ambiental é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

O adequado acompanhamento jurídico do licenciamento é elemento crucial para o desenvolvimento de um negócio, porque evitará problemas com os órgãos ambientais, e principalmente prejuízos. É imprescindível, dentre outras coisas, a constante atenção ao atendimento das condicionantes, aos prazos de renovação e circunstâncias técnicas que podem ensejar mudanças no regime jurídico das licenças concedidas.

Nesse contexto, quando o empreendedor tem a segurança de que está atuando conforme as normas ambientais, poderá planejar de forma mais eficiente o desenvolvimento de sua atividade, conseqüentemente obtendo mais lucros. Logo, a consultoria realizada por profissionais com robusto conhecimento em **Direito Ambiental e Direito Administrativo** durante o licenciamento pode, além de evitar prejuízos, garantir tranquilidade à relação do empreendedor com os órgãos ambientais.

Vale observar que, na maioria das vezes, a dificuldade de conseguir o licenciamento de uma atividade ocorre devido a falhas como falta de documentação, projetos incompletos, ausência de informações etc. Elaborar estudos técnicos e apresentar todos os documentos exigidos é fundamental para a análise dos projetos nos órgãos competentes e proporciona uma celeridade na obtenção dos pareceres técnicos e licenças, razão pela qual uma assessoria prestada com excelência é indispensável.

Importante mencionar que o art. 70 da Lei 9.605/1998 é expresso ao considerar infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Isso significa que o exercício de atividades potencialmente poluidoras sem prévio licenciamento ambiental viola a regra jurídica que determina a necessidade de prévio licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Lei 6.938/1981.

Desse modo, se o atraso na conclusão do processo administrativo de licenciamento ambiental ocorreu pela demora do empreendedor em **atender aos requerimentos do órgão licenciador**, seja por estudos incompletos, documentos equivocados, falta de informações, estará impedido de desenvolver sua atividade, e, portanto, sofrendo prejuízo.

# 4.1

## ***DUE DILIGENCE* AMBIENTAL E ANÁLISE DE RISCO**

A *due diligence* ou análise de risco ambiental nada mais é do que um estudo (preferencialmente prévio à tomada de decisão do cliente) que contemple todos os aspectos e riscos afetos à legislação ambiental de regência. *Due diligence* nada mais é que a verificação prévia de pendência sobre o bem adquirido, consoante explicado pelo sítio Egea :

**“Due Diligence é uma terminologia utilizada habitualmente no âmbito de aquisições corporativas para se referir ao processo de busca de informação sobre uma empresa. A análise inclui aspectos como sua área de atividade, as possibilidades e perspectivas para o futuro do negócio e o estado de seus ativos e passivos.**

**O processo de Due Dilligence busca obter toda a informação necessária para valorizar e fixar de forma objetiva o preço final de uma operação de aquisição de empresas, a forma de estruturar a transação e a exigência de garantias ou, em caso contrário, a conveniência de dar marcha ré de uma compra devido aos riscos ou pelo surgimento de novas informações.”**

Quanto mais cedo uma pessoa física ou jurídica atentar-se aos aspectos da legislação ambiental relacionados à obra ou projeto que pretende implantar, maior será o provisionamento de riscos e menores serão as chances de ocorrerem problemas indesejados (como a responsabilização nas esferas cível, administrativa e/ou penal).

## 4.2

# CONSULTORIA, ASSESSORIA E PARECES AMBIENTAIS

Na **consultoria jurídica**, os Advogados orientam o cliente com relação a uma questão pontual e quais seriam as soluções possíveis, ou seja, o foco está em identificar e compreender o problema, para então apresentar soluções jurídicas adequadas e auxiliar no processo de tomada de decisões. Neste caso, o advogado não intervém de forma prática no caso, mas tão somente mostra qual o melhor caminho que o cliente deve seguir. Logo, trata-se de um trabalho preventivo, que na área ambiental é bastante importante para antecipar e evitar infração às normas ambientais.

Na parte da **assessoria jurídica**, os advogados prestam auxílio técnico-jurídico contínuo ao cliente, desde a análise do caso e desenho das estratégias de resolução de problemas até a elaboração das petições jurídicas e acompanhamento do processo administrativo ou judicial, ou seja, atuam de forma operacional no problema, tanto na sua identificação como na implementação da possível solução.

O **parecer jurídico** é uma análise técnica-jurídica do advogado sobre uma situação ou processo, baseado em doutrina e jurisprudência, que resulta na emissão de uma opinião técnica. Seu objetivo é esclarecer um determinado tema, através da minuciosa análise dos fatos, efeitos e normas, com intuito de apresentar uma solução à questão posta.

## 4.3

# LICENÇA PRÉVIA - LP, LICENÇA DE INSTALAÇÃO - LI E LICENÇA DE OPERAÇÃO - LO

Todo e qualquer empreendimento ou atividade que direta ou indiretamente utilize recursos ambientais deve se submeter ao licenciamento ambiental para poder funcionar dentro da legalidade. O licenciamento ambiental é procedimento administrativo regulamentado, dentre outras leis e resoluções, inclusive estaduais e municipais, pela Lei Complementar 140/11 e pelas Resoluções CONAMA 01/86, 09/87 e 237/97, sendo que esta última traz conceitos bastantes didáticos que vale a pena coferir:

**Licenciamento Ambiental:** procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso;

**Licença Ambiental:** ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental;

**Estudos Ambientais:** são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco;

**Impacto Ambiental Regional:** é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

Obter a regularidade ambiental através do licenciamento ambiental não é tarefa simples, isso porque, o empreendedor deverá obter três licenças diferentes, sendo uma pré-requisito para outra: A Licença Prévia (LP), A Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Na maioria dos casos, a LP, LI e LO são concedidas mediante procedimento específico para cada uma delas, ou seja, dividido em 3 fases, configurando o chamando sistema trifásico.



Na primeira fase, a mais complexa, o objetivo é obter a concessão da **Licença Prévia (LP)**, sendo que neste momento apenas critérios técnicos são discutidos. Mesmo após a sua obtenção não poderá haver qualquer interferência concreta no ambiente, em regra.

Na segunda o foco está na concessão da **Licença de Instalação (LI)**, desta feita, sendo esta concedida, poderá o empreendedor construir ou estruturar fisicamente sua atividade, todavia, ainda não poderá funcionar.

Por fim, na terceira fase, os esforços são voltados para obtenção da **Licença de Operação (LO)**, a mais importante, pois é somente após a superação adequada desta fase que o empreendedor poderá, de fato, colocar em prática sua atividade.

Há, entretanto, a possibilidade de o órgão ambiental entender, por conta própria ou por proposição do empreendedor, pela simplificação do procedimento, reduzindo a quantidade de fases. Isso ocorre devido a comprovação de menor complexidade do empreendimento, portanto, não demandando um procedimento longo com 3 fases para obtenção da LP, LI e LO.

## 4.4

### EIA, RIMA, EIV e RIV

A legalidade de qualquer empreendimento que utilize direta ou indiretamente recursos ambientais depende da adequada elaboração e apresentação aos órgãos ambientais de Estudos Prévios de Impactos Ambientais (EIA), Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA), Estudos de Impacto de Vizinha (EIV) e Relatório de Impactos de Vizinhança (RIV).

Os estudos mencionados são exigências que tem na própria **Constituição Federal** a sua base legal, desta forma, são obrigatórios em caso de atividades com potencial de causar significativo impacto ambiental. É no EIA/RIMA e EIV/RIV que se demonstrará a amplitude dos possíveis impactos da atividade que será desenvolvida (ou já se desenvolve), como também as medidas de prevenção, precaução e reparação (quando for o caso) a serem implementadas.

Assim, todo o empreendimento que exerce atividade de impacto ambiental, assim considerada qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades

humanas que, direta ou indiretamente, afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e, a qualidade dos recursos ambientais, dependem de prévio estudo.

De acordo com a Resolução CONAMA DE 23/01/1986, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, depende de elaboração de estudo de impacto e respectivo **Relatório de Impacto Ambiental - RIMA**, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I** - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II** - Ferrovias;
- III** - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV** - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, art. 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.1966;
- V** - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI** - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 Kv;
- VII** - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII** - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX** - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X** - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI** - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;
- XII** - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII** - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV** - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV** - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI** - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia.
- XVII** - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

Em suma, a elaboração do EIA/RIMA e EIV/RIV é uma obrigação do empreendedor,

sendo deste todo o ônus técnico e financeiro, cabendo ao órgão ambiental apenas a análise e avaliação de seu deferimento ou indeferimento. Erro comum de diversos empreendedores é acreditar que o auxílio de profissionais jurídicos não é necessário no momento da elaboração do EIA/RIMA e EIV/RIV, repassando ao técnico ambiental toda a responsabilidade em sua construção.

Acontece que o EIA/RIMA e EIV/RIV, além da adequação às questões técnicas, necessitam estar rigorosamente alinhados aos mandamentos legais, sob pena de indeferimento, o que acarretará sérios prejuízos ao empreendedor. É fundamental que a elaboração de EIA/RIMA e EIV/RIV observe os preceitos, por exemplo, da Lei Complementar 140/11, aliados às Resoluções CONAMA 237/97, 01/86 e 09/87, dentre outras normas complexas.

## 4.5

# NEGOCIAÇÃO DE CONDICIONANTES AMBIENTAIS

O processo de licenciamento ambiental é, em regra, dividido em três fases (sistema trifásico), porém também pode ser simplificado, podendo estas fases serem reduzidas em duas ou até mesmo ser unificadas.

Dito isto, é importante que o empreendedor saiba que, de forma invariável (exceto em poucas situações específicas), independentemente de quantas fases o licenciamento ambiental venha a ter, terá que obter as licenças ambientais. Por força da Resolução 237/97 do **Conselho Nacional do Meio (CONAMA)** e outras normas específicas, é determinado que toda licença ambiental será concedida mediante a elaboração de condicionantes ambientais.

As condicionantes ambientais são condições que obrigatoriamente o empreendedor deverá cumprir para que o documento se mantenha legalmente vigente, ou seja, seu cumprimento é elemento fundamental para que a licença tenha validade. Em suma, não basta a obtenção da licença ambiental, pois a regularidade ambiental do empreendimento depende diretamente do cumprimento das licenças ambientais.

Logo, o empreendedor deve estar atendo não apenas à busca da obtenção das licenças, mas deve observar também as condicionantes ambientais que as acompanharão, desde o início de sua concepção pelo órgão ambiental. Neste momento é primordial que o

empreendedor conte com o apoio de profissionais qualificados para atuar junto ao órgão ambiental na formulação das condicionantes, negociando, propondo e questionando-as quando necessário.

Tal acompanhamento é necessário, porque não é incomum que os órgãos ambientais elaborem condicionantes que não atendem a legalidade, seja por serem desnecessárias, por serem excessivamente rígidas ou mesmo por serem impossíveis de executar na prática. A imposição de condicionantes ilegais pode inviabilizar a instalação e operação de um empreendimento mesmo tendo concedido a licença ambiental – é a inviabilização indireta.

Essa situação ocorre quando o órgão ambiental concede as respectivas licenças, todavia estipula condicionantes sem razoabilidade e proporcionalidade que, na prática, o empreendimento não conseguirá obedecer, seja por questões técnicas ou por questões de alto custo econômico.

Condicionantes desproporcionais e sem razoabilidade são atos ilegais, pois as condições impostas pelo órgão ambiental não podem servir de pretexto para criar obstáculos ao empreendedor. O descumprimento das condicionantes, contudo, configura infração administrativa ambiental, por ser considerado como descumprimento da própria licença ambiental.

O art. 66 do Decreto 6.514/08, por exemplo, estabelece que exercer atividades em desacordo com a licença obtida é infração ambiental passível de multa que pode chegar a **R\$ 10.000.000,00**. O empreendedor precisa estar seguro e bem acompanhado profissionalmente para não correr o risco de ter que obedecer a condicionantes desproporcionais e ainda ser autuado por infração ambiental em caso de descumprimento.

Além disso, existe o fato de as condicionantes ambientais não serem imutáveis e poderem sofrer alterações caso o órgão ambiental verifique motivos plausíveis e legalmente respaldados para tal ato administrativo. A Resolução-CONAMA 237/97 expõe em seu artigo 19 que as alterações podem ocorrer quando:

- **Houver a configuração de violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;**
- **Comprovação de omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;**
- **Ocorrência superveniente de graves riscos ambientais e de saúde.**

Existe, ainda, a possibilidade do cancelamento da licença ambiental através de ato da Administração Pública caso verifique que apenas a modificação das condicionantes não irá garantir a adequação aos parâmetros ambientalmente previstos. Não há necessidade de aguardar o término do prazo de vigência da licença para que o órgão ambiental pratique os referidos atos de modificação de condicionante ou cancelamento da licença, desde que dentro dos parâmetros normativos.

Importante, todavia, salientar que modificação de condicionantes ou cancelamento de licenças prevista pelo artigo 19 da Resolução-CONAMA 237/97 não tem natureza jurídica

sancionatória, logo não pode ser utilizada como pretexto punitivo ao empreendedor. Apesar de não se tratar de uma sanção, os atos administrativos de modificação ou cancelamento são atos capazes de causar sérios prejuízos ao empreendedor, assim não podem ser praticados com ampla discricionariedade por parte do órgão ambiental, mas sim com vinculação rígida aos parâmetros normativos e técnico-ambientais.

O órgão deve justificar seu ato detalhadamente, através de argumentos minuciosamente comprovados, afastando qualquer possibilidade em que a modificação da condicionante ou cancelamento da licença aconteça baseada em um mero temor ou presunção. Além da regrada margem para modificar condicionantes ou cancelar a licença ambiental, o órgão competente deve garantir ao empreendedor o contraditório e ampla defesa para que possa questionar os fundamentos técnicos-ambientais ou demonstrar ilegalidades no ato.

Assim, apenas profissionais com vasta experiência e conhecimento técnico terão a competência de identificar os melhores direcionamentos jurídicos a serem dados ao empreendedor para a correta formulação jurídica das condicionantes ambientais.

# 05

**PROCESSO  
ADMINISTRATIVO  
AMBIENTAL**



O processo administrativo sancionador ambiental se inicia com a lavratura do auto de infração ambiental, constituindo-se em um conjunto de fases por meio das quais a Administração Pública apura a ocorrência de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e, ao seu término, emite uma decisão julgadora que pode resultar na aplicação de sanções administrativas ao infrator.

Para que seja válido, tanto o processo administrativo como a imposição de sanções, a Administração Pública deve respeitar não somente os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas também os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da verdade real, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da duração razoável do processo, dentre outros.

Em âmbito federal, em que inseridas as competências do **IBAMA** e **ICMBio**, o processo administrativo instaurado para apurar infrações ambientais é regulado pela Lei Federal 9.784/99, bem como pela Lei Federal 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) e Decreto Federal 6.514/08, aplicando-se subsidiariamente as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal, a teor do artigo 79 da Lei 9.605/98, o que é fundamental para a contagem dos prazos prescricionais da pretensão punitiva.

## 5.1

# PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Na repartição constitucional de competências referentes à defesa e proteção do meio ambiente, o constituinte de 1988 atribuiu a todos os entes federados competência comum para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora.

Conferiu-se à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico.

Embora não expresso pela **Constituição Federal**, os Municípios também são competentes para legislar sobre o meio ambiente em concorrência com a União, Estados e Distrito Federal, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

Sendo assim, os Estados e Municípios, para adequação aos procedimentos de fiscalização ambiental, podem estabelecer normas próprias para apuração de infrações administrativas ambientais por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, além de instrumentalizar o devido processo legal para apuração das responsabilidades por infrações ambientais, com imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a execução administrativa de multas ambientais.

Todavia, a aplicação de sanções administrativas decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa. É dizer, somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção.

Contudo, admite-se que as infrações ambientais estejam previstas em atos infralegais, tais como, decretos, desde que a lei faça a indicação. Se não houver tal indicação, haverá violação ao princípio da legalidade quando a conduta considerada como infração ambiental e a respectiva sanção se encontrarem fundadas de forma exclusiva em atos infralegais, quando deveriam constar na lei em sentido formal e material.

Logo, ao receber um auto de infração ambiental lavrado por autoridades ambientais estaduais ou municipais, necessário analisar a validade da norma para efeito de fundamentar a aplicação de penalidade administrativa, estando condenadas todas as penalidades oriundas de atos normativos que não se constituam em lei em sentido formal ou que contenham em seu bojo a indicação de que a tipicidade engloba diplomas infralegais.

Importante destacar, que a maioria dos órgãos ambientais estaduais e municipais integrantes do **SISNAMA** utilizam o Decreto 6.514/08 e a Lei Federal 9.605/98 para lavrar auto de infração, instaurar o processo administrativo e aplicar penalidades. Entretanto, nem sempre tais órgãos seguem o rito previsto na referida legislação, limitando-se a indicação do dispositivo violado ou escolhendo dispositivos aleatórios ao seu bel prazer, o que para nós viola frontalmente o princípio da legalidade.

Ora. Ou o órgão aplica a norma integralmente, ou nada aplica, pois à Administração não é dado o poder de escolher artigos, incisos e alíneas que melhor satisfazem o seu interesse para punir o administrado, desprezando outros em detrimento do postulado constitucional da ampla defesa, sobretudo porque a discricionariedade do Administrador encontra limite no devido processo legal.



## 5.2

# O AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL

O auto de infração ambiental é um ato administrativo dotado de imperatividade, presunção relativa de legitimidade, veracidade e legalidade, lavrado por agente de fiscalização contra pessoas físicas ou jurídicas que, por meio de uma ação ou omissão, violem as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Para sua lavratura, a conduta independe de dano efetivo, bastando que viole às normas jurídicas.

Para ser válido, deve ser lavrado por agente competente, em formulário próprio; conter todos os seus elementos componentes (sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade); com a identificação do autuado, a descrição clara e objetiva da infração administrativa constatada, a indicação dos dispositivos legais e regulamentares infringidos (tipicidade), a indicação de sanções e a aplicação de eventuais medidas administrativas cautelares, não devendo conter emendas ou rasuras que comprometam sua validade.

Há ainda, infrações administrativas que dependem do preenchimento de requisitos específicos no ato da lavratura do auto de infração, **a exemplo das infrações de desmatamento e queimadas**, para as quais deve o agente de fiscalização colher todas as provas possíveis de autoria e materialidade, da extensão do dano, bem como dependem da comprovação do nexo de causalidade entre a ação do proprietário ou qualquer preposto e o dano efetivamente causado.

Da mesma forma é a **infração de causar poluição prevista no artigo 61 do Decreto 6.514/08**, cuja imposição de penalidade depende de laudo técnico elaborado por órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.

É o auto de infração ambiental que inaugura o processo administrativo destinado à apuração da infração, assegurando-se ao autuado o direito ao contraditório e à ampla defesa, oportunidade na qual poderá pagar a multa, oferecer defesa ou, se houver previsão legal, requerer a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

A previsão legal (lei) do auto de infração está contida no artigo 70 da Lei 9.605/08, que prevê as autoridades competentes para lavrá-lo, os prazos processuais, as sanções e os

valores mínimo e máximo da multa. A cópia do auto de infração, acompanhado de toda documentação pertinente, é encaminhada ao **Ministério Público** (Federal ou Estadual) para que seja apurado eventual crime ambiental e/ou ilícito civil.

Assim, se ficar constata que a infração também constitui crime ambiental, o Ministério Público deverá propor a competente ação penal, e se a prática da infração resultou dano, também poderá propor a ação civil pública objetivando a condenação do infrator à reparação do dano que pode, inclusive, ser cumulada com a obrigação de pagar indenização pelos danos morais coletivos e materiais, sem que isso importe em violação ao princípio do *non bis in idem*.

O auto de infração é complementado pelo relatório de fiscalização, documento este elaborado pelo agente que o lavrou, no qual deve descrever as circunstâncias que levaram à constatação da infração ambiental e à identificação da autoria; o registro da situação por fotografias, vídeos, mapas, termos de declaração ou outros meios de prova; os critérios utilizados para fixação da multa acima do limite mínimo, quando for o caso; e quaisquer outras informações consideradas relevantes.

Acrescente-se que, a respeito das sanções, incluídas as multas administrativas cujo caráter sancionatório é patente, a Lei 9.605/98 determina a aplicação subsidiária do Código Penal e do Código de Processo Penal a teor do seu artigo 79. A aplicação da penalidade, portanto, deve observar os princípios que são inerentes a tais ramos do direito, em especial o devido processo legal, presunção de inocência, contraditório e ampla defesa, estes últimos expressamente previstos no artigo 70, § 3º, da Lei 9.605/98.

Importa destacar que a lavratura do auto infração ambiental não depende da ocorrência de dano ambiental, bastando que o infrator, por ação ou omissão infrinja a legislação ambiental.

Após a lavratura do auto de infração, o autuado deve ser cientificado, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, de modo que a descrição que omite informações importantes para o pleno exercício do direito de defesa ou é demasiadamente genérica pode ser considerada vício formal e insanável que conduz à nulidade do auto.

O auto de infração ambiental, portanto, nada mais é que um ato administrativo que deve conter todos os seus elementos constitutivos vinculados à Lei, podendo ser complementado por outros documentos que comporão o processo administrativo, não havendo espaço de discricionariedade do agente de fiscalização na forma como é preenchido – isto é, diante de uma infração ao meio ambiente, deve lavrar o auto preenchendo todos os seus requisitos.

Especificamente quando ao auto de infração lavrado por órgãos federais, quando eletrônico, é lavrado a partir de um aplicativo instalado no celular do próprio agente ambiental, conhecido como **AI-e (ou Auto de Infração Eletrônico)**, assim como os termos de aplicação de medidas administrativas cautelares, tais como, termo de embargo e interdição, termo de suspensão, termo de apreensão, termo de depósito, termo de destruição, termo de demolição, termo de doação, termo de soltura de animais, termo

# OPS...

Essa foi a amostra grátis do eBook  
**"A Verdadeira Prática ambiental - Parte 1"**

Para adquirir o eBook completo, clique no botão  
abaixo.



**ADQUIRIR A PARTE 1**