



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Instituto Estadual do Ambiente
Procuradoria

PARECER Nº 90/2021/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/002.11879/2016
INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA GERAL DAS REGIONAIS - SUPGER
ASSUNTO: Parecer nº 13/2021 - GMC

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Aplicação de multa decorrente da infração dos artigos 46 e 64 da Lei estadual nº 3.467/00. Sugestão pelo provimento parcial do recurso administrativo.

I. RELATÓRIO

I.1. Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental imposta em face de GABRIEL ARTHUR VASCONCELOS PEIXOTO, inicialmente, com fundamento nos artigos 46^[1], 64^[2], 68^[3], 69^[4] e 83^[5] da Lei estadual nº 3.467/2000, “*por iniciar obras de aterro e ampliação da residência em praia e costão rochoso, considerados APP, dentro da poligonal da APA Tamoios, sem possuir a respectiva licença ambiental*” (Auto de infração nº SUPBIGEAI/00147409 – fl. 24 do doc. SEI nº 14720845).

O referido imóvel está situado no condomínio Praia do Sol, lote 13, Monsuaba, Angra dos Reis – RJ, localizado, mais especificamente, na Baía de Jacuecanga, área definida como Zona de Ocupação Controlada, de acordo com o Plano Diretor da Área de Proteção Ambiental – APA de Tamoios (fl. 17 do referido doc. SEI).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPBIGCON/01015568 (fl. 03 do doc. SEI nº 14720201), com base no relatório de vistoria nº 079.04.14, realizada em 31/03/2014 e 04/04/2013 (fls. 04/19 do doc. SEI nº 14720201), e na determinação feita pela i. Procuradora Chefe do Inea, à época, Anna Luiza Gayoso Monnerat.

Importa recordar que, em 02/06/2009, foi realizada vistoria no imóvel (fls. 16/18 do doc. SEI nº 14720201) que constatou, à época, a existência de acréscimo de terreno dentro do espelho d’água, obra inacabada e embargada desde 2007, consistindo em aterro e muro que avançam mar adentro.

A nova vistoria realizada em 31/03/2014, oriunda de determinação da Justiça Federal (processo nº 0000739-71.20074.02.5161), objetivava verificar se “*foram recuperadas todas as faixas de costão rochoso existentes na obra até o final da praia, com retirada de restos de obra e pedras não naturais*”, bem como se Arthur Peixoto Neto “*havia elaborado estudo temporal de espécies presentes para criação de banco de dados*”.

A referida vistoria verificou que as obras inacabadas e embargadas, constatadas na vistoria de 2009, tiveram andamento e se encontravam em fase de conclusão. As obras de aterro e ampliação de residência foram realizadas em praia e costão rochoso, áreas de preservação permanente – APP, razão pela qual foi emitido novo auto de constatação e, posteriormente, auto de infração.

Conforme consta no despacho de fls. 19/20 do doc. SEI nº 14720201, o parecer nº 03/2016/ALGM, da lavra da i. Procuradora Chefe do Inea, à época, entendeu que, por tratar-se de nova intervenção no ambiente, constatada em momento posterior à doação do imóvel, essa configuraria nova infração, razão pela qual determinou que fossem lavrados mais 3 (três) autos de infração, em nome dos novos proprietários, José, Pedro, Gabriel, todos com mesmo prenome composto e sobrenome: Arthur Vasconcelos Peixoto.

Foi emitido em seguida o Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00147409 (fl. 24 do doc. SEI nº 14720845), com base nos referidos artigos da Lei Estadual nº 3.467/00, aplicando a sanção de multa no valor de R\$ 58.252,94 (cinquenta e oito mil, duzentos e cinquenta e dois reais e noventa e quatro centavos). Inconformado, o autuado apresentou impugnação ao auto de infração (fls. 32/48 e docs. – fls. 49/75, os quais constam nos docs. SEI nº 14721775 e 14723795).

I.2. Decisão da impugnação

Consta à fl. 92 do doc. SEI nº 14724211, decisão do Diretor de Pós-licença – Dirpos deferindo parcialmente a impugnação apresentada e convalidando o Auto de Infração, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fls. 85/91), de modo que passaram a constar como transgredidos apenas os artigos 46 e 64.

O Autuado foi notificado dessa decisão e da consequente redução da multa para R\$ 11.998,82 (onze mil, novecentos e noventa e oito reais e oitenta e dois centavos) em 30/10/2020 (fl. 105 do doc. SEI nº 14727250 e 126 do doc. SEI nº 14727924), tendo apresentado Recurso Administrativo em 16/11/2020 (fls. 106/124 e docs. - 125/136, os quais constam nos docs. SEI nº 14727250 e 14728292).

I.3. Razões recursais do Autuado

No recurso apresentado às fls. 106/124 do doc. SEI nº 14727250, o Autuado alega, em síntese: **(i)** ilegitimidade; **(ii)** prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública; **(iii)** ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o evento danoso; **(iv)** impossibilidade de convalidação do Auto de Infração, violação do devido processo legal e dos princípios da publicidade, do contraditório e da ampla defesa; **(v)** ausência de demonstração do dano ambiental e **(vi)** nulidade do auto de infração;

II. FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. Preliminares

II.1.1. Tempestividade do recurso

A Lei estadual nº 3.467/2000 determina que o prazo para apresentação de recurso contra decisão que aprecia a impugnação ao auto de infração é de 15 (quinze) dias contados da data da intimação (artigo 25).

O autuado recebeu a Notificação nº SUPBIGNOT/ 01117507 (fl. 98 do doc. SEI nº 14724211) em 30/10/2020 (fl. 105 do doc. SEI nº 14727250 e 126 do doc. SEI nº 14727924), solicitou cópias em 09/11/2020 (fls. 101/103 do doc. SEI nº 14727250) e as obteve em 10/11/2020 (fl. 104 do doc. SEI nº 14727250).

Assim, considerando o feriado de 02/11/2020 e que, de acordo com o parecer GTA nº 30/2015, o prazo para interposição de recurso suspende na data em que é solicitada a cópia dos autos e retorna no dia em que o autuado é informado de sua disponibilização, tem-se que o término do prazo para apresentação do recurso ora analisado ocorreu em 17/11/2020.

Considera-se, portanto, tempestivo o recurso apresentado no dia 16/11/2020 (fl. 106 do doc. SEI nº 14727250).

II.1.2. Competência para lavratura dos autos de constatação e infração e para análise da impugnação e do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.628/2009^[6], bem como do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou os decretos anteriores.

Importante esclarecer que, em se tratando especificamente do direito intertemporal, a nova norma, Decreto nº 46.619/19, incidirá imediatamente sobre os processos em andamento, sem, entretanto, prejudicar a validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior.

Portanto, a recente norma não retroagirá, sendo respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada, mas será aplicável imediatamente nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro^[7].

Sendo assim, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo, referentes ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação e do auto de infração, foram praticados na vigência do Decreto nº 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

No que tange à competência para lavratura de auto de constatação, realizada em 31/03/2014, aplica-se o art. 60 do Decreto 41.628/2009, antes da alteração realizada pelo Decreto 46.037/2017:

Art. 60 - A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

No que tange à competência para lavratura do auto de infração, realizada em 09/11/2016, aplica-se o art. 61, I, do Decreto 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto nº 45.430/2015:

Art. 61 - Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelas Superintendências Regionais e pelas Diretorias, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência;

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável.

Ainda, conforme esclarecido anteriormente, em atenção ao direito intertemporal, no que tange à competência para julgamento da impugnação, ocorrida em agosto de 2020, aplica-se o art. 60, I, do Decreto nº 46.619/2019:

Art. 60 - As impugnações apresentadas, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo Diretor de Pós-licença, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão;

II - pelo CONSELHO DIRETOR, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização

do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos, e demais sanções previstas em lei..

Por fim, quanto à competência para julgamento do Recurso Administrativo, aplica-se o art. 61, I, do Decreto nº 46.619/2019:

Art. 61- Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá a interposição de um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido:

I - pelo Conselho Diretor, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença;

II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor.

Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis.

II.1.3. Alegada ilegitimidade do Recorrente

Alega o Recorrente que seria parte ilegítima desta autuação, visto que fora autuado por atividades que tiveram início no ano de 2009, ou seja, momento anterior a doação na qual se tornou proprietário do imóvel, em 2013.

No entanto, importa registrar que o Auto de infração nº SUPBIGEAI/00147409 (fl. 24 do doc. SEI nº 14720845) fora lavrado em nome dos novos proprietários por **(i)** tratar-se de nova intervenção no ambiente e, conseqüentemente, nova infração, constatada em momento posterior à doação, bem como **(ii)** por opinar nesse sentido a Procuradora Chefe do Inea, à época, Anna Luiza Gayoso Monnerat, conforme consta às fls. 19/20 do doc. SEI nº 14720201.

Além do mais, importa esclarecer que a divisão que busca o Recorrente realizar incessantemente deve ser superada, na medida em que ao tornar-se proprietário passa a ser responsável por todo e qualquer passivo ambiental existente na área, considerando a natureza *propter rem* do passivo ambiental.

Destaca-se que, “o STJ possui entendimento pacífico no sentido de que as obrigações ambientais associadas aos imóveis têm natureza *propter rem*”^[8], logo podem ser exigidas do atual proprietário, ainda que este não tenha contribuído para o dano.

Nesse sentido, oportuno colacionar as seguintes ementas:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. INFRAÇÃO AO MEIO AMBIENTE. NATUREZA PROPTER REM DA OBRIGAÇÃO DE REPARAÇÃO DO DANO. ATUAL PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. RECONHECIMENTO. 1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica em reconhecer que "a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos" (REsp 1622512/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2016, DJe 11/10/2016). 3. **Independentemente de não se poder constatar quem foi o autor do dano ambiental, sua reparação adere à propriedade como *obligatio propter rem*, o que legitima o IBAMA a responsabilizar o atual proprietário pela conduta dos anteriores, no esteio da jurisprudência desta Corte.** 4. A Primeira Turma tem reconhecido o caráter manifestamente inadmissível ou improcedente do agravo interno, a ensejar a aplicação de sanção prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, quando a decisão agravada está fundamentada em precedente julgado sob o regime da repercussão geral, sob o rito dos recursos repetitivos ou com base em jurisprudência pacífica de ambas as Turmas da 1ª Seção. 5. Agravo interno desprovido, com aplicação de multa.

(AgInt no AREsp 268.217/PE, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 30/11/2017, DJe 08/03/2018)

--X--

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SOLIDÁRIA. SÚMULA 623/STJ. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DESCONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 568/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. O presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 3/STJ: "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC".

2. **Nos termos da Súmula 623/STJ, "As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor".**

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp 1410897/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/04/2019, DJe 05/04/2019)

Tal entendimento, inclusive, culminou na edição da Súmula nº 623: “*As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor*”.

Esta Procuradoria também já teve a oportunidade de manifestar-se nesse sentido, (GTA 35/2016 e ASCH/LBS nº 03/13), alinhando-se, portanto, ao entendimento consolidado da jurisprudência dos Tribunais, da doutrina e desta Instituição.

Por obrigação *propter rem*, entende-se aquela que decorre da condição de titular da propriedade ou de uma relação acessória^[9], sendo, assim, direitos derivados da coisa (*ius ad rem*)^[10].

Logo, por decorrer desta condição de titular da coisa, a obrigação ambiental, que neste caso está relacionada às construções irregulares realizadas na propriedade do Recorrente, das quais decorrem as infrações a ele imputadas, não há que se cogitar a ilegitimidade no caso, restando clara a ocorrência das infrações quando da realização das vistorias em 2013 e 2014, as quais se correlacionam ao Autuado, ora Recorrente, e proprietário do imóvel em questão.

II.1.4. Prescrição

No mesmo sentido, alega o Recorrente a ocorrência de prescrição por tratar-se de infração supostamente ocorrida em 2009 e por já ter ação penal em curso com esse objeto em face do antigo proprietário, devendo, portanto, o prazo prescricional atrelar-se ao que prevê os artigos 1º, §2º, da Lei nº 9873/99^[11] e 109, VI, do Código Penal^[12], considerando a tipificação do artigo 60 da Lei 9.605/98^[13], no qual aquele foi processado criminalmente.

No entanto, conforme anteriormente demonstrado, resta claro que existiram infrações diversas, as quais foram constatadas em momentos distintos, cuja responsabilidade será atribuída aos atuais proprietários na medida em que as cometeram, de forma autônoma e independente da infração anterior.

Portanto, se os novos proprietários, herdeiros do proprietário anterior, seguem cometendo novas infrações, independentemente de serem as mesmas condutas lesivas, tipificações e violações à legislação ambiental, devem esses responder pessoal e autonomamente por tais.

Compete ao órgão ambiental seguir fiscalizando e autuando, já que novas infrações estão ocorrendo e, portanto, enquadram-se em ilícitos ambientais, os quais devem ser sancionados, na forma do artigo 1º da Lei estadual nº 3.467/00: “*Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão dolosa ou culposa que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*”.

Nos termos do que dispõe o artigo 74 da Lei nº 5.427/09: *[p]rescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual (...) objetivando apurar infração 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*”.

Sendo assim, fica claro que a lavratura do auto de constatação, **em 2014**, de atividades que sequer haviam sido terminadas, ou seja, seguiam ocorrendo à época, sem um *dies ad quem* para início do cômputo do prazo prescricional, está totalmente correta e tempestiva. **Logo, inexistente a prescrição alegada.**

II.2. Mérito

II.2.1. Correta convalidação do auto de infração – Ausência de qualquer prejuízo ao Recorrente – Vício sanável – Contraditório e ampla defesa devidamente garantidos e utilizados

Argumenta o Recorrente, que o auto de infração não poderia ser convalidado, pois à Administração Pública somente é permitida a convalidação de “*ato administrativo eivado de vício acaso demonstre, de forma concreta, a inexistência de prejuízo*”, o que, segundo o recorrente não ocorreu, pois:

a mera apresentação de defesa, como ato formal, não significa em si mesmo, a confirmação da ampla defesa e do contraditório e

não haveria como confirmar se o recorrente teria maiores chances de sucesso perante este r. Ine a acaso os dispositivos indicados no auto de infração e o fato descrito estivessem melhor enquadrados.

(fl. 114 do doc. SEI nº 14720201)

Nesse sentido, importa fazer alusão às páginas do parecer do Serviço de Impugnação ao Auto de Infração – SIAI (fls. 85/89 do doc. SEI nº 14724211), nos quais há a demonstração dos vícios existentes e de sua superação, visto que totalmente sanáveis.

O que restou observado e afastado foi a penalidade duplamente aplicada sobre o mesmo evento, o que é vedado pelo ordenamento, sendo certo que a convalidação do ato se deu em favor do recorrente, não restando qualquer prejuízo a esse.

Os vícios identificados não influem na defesa e nem nos fatos em si, que seguem irretocáveis, assim como não alteram o mérito do processo: o recorrente segue na qualidade de infrator e violador nas normas administrativas ambientais, em razão das obras realizadas sem licença e em unidade de conservação.

Ademais, sua alegação de que “*não haveria como confirmar se o recorrente teria maiores chances de sucesso perante este r. Inea acaso*” é pautada em possibilidade diversa da existente e enquadra-se como argumento vazio, pois não demonstra prejuízo ou qualquer fator a ser considerado que importe na nulidade do auto de infração.

Ainda, argumenta o Recorrente, que o auto de infração não poderia ser convalidado “*tanto em razão da existência de inúmeros vícios insuperáveis, quanto em razão do nítido prejuízo ao ora Recorrente pois violada sua garantia constitucional ao devido processo legal, e aos princípios da publicidade, do contraditório e da ampla defesa*” (fls. 115 do doc. SEI nº 14727250).

Nesse sentido, observa-se que a Lei estadual nº 3.467/00 estabelece em seus artigos 24-A e 25 as hipóteses em que o autuado poderá oferecer defesa ao órgão ambiental, sendo possibilitado o oferecimento de impugnação, face ao recebimento do Auto de Infração, e a apresentação de um recurso, o qual poderá ser interposto contra a decisão que apreciou a impugnação.

O Recorrente foi devidamente notificado de todos os atos processuais (fl. 25 do doc. SEI nº 14720845, fl. 105 do doc. SEI nº 14727250 e 126 do doc. SEI nº 14727924) e exerceu seu direito de defesa quando da apresentação de sua Impugnação (fls. 32/48 e docs. – fls. 49/75, os quais constam nos docs. SEI nº 14721775 e 14723795) e de seu Recurso Administrativo (fls. 106/124 e docs. - 125/136, os quais constam nos docs. SEI nº 14727250 e 14728292), encontrando-se plenamente garantidos e cumpridos todos os princípios processuais e constitucionais, supostamente tidos por violados.

Ademais como garantia de acesso à informação, o Recorrente pode, a qualquer tempo, solicitar vistas do processo, direito esse que não lhe fora negado, conforme facilmente verifica-se à fl. 29 do doc. SEI nº 14720845 e à fl. 101 do doc. SEI nº 14727250.

Outrossim, completamente desnecessária a lavratura de 2 autos de infração, além de ambos os artigos transgredidos estarem conectados ao mesmo fato, o auto de infração lavrado observou os ditames da Lei Estadual nº 3.467/00, devendo, portanto, ser mantido:

Art. 13. O auto de infração será lavrado com base no auto de constatação e nos demais elementos do processo, pelo servidor ou órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente - INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, pelo órgão próprio ou pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente. (Redação dada ao caput pela Lei nº 5.101, de 04.10.2007, DOE RJ de 05.10.2007)

Parágrafo único. O auto de infração, além das informações do auto de constatação, conterá:

I - o valor e o prazo para o recolhimento da multa;

II - o prazo para interposição de impugnação; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 5.101, de 04.10.2007, DOE RJ de 05.10.2007)

III - todas as provas, informações e dados hábeis à adequada instrução do processo, necessários à tomada de decisão, trazidos pela administração e/ou pelo interessado.

Assim, descabidas as alegações em comento, as quais devem ser plenamente rechaçadas, visto que a convalidação era a melhor, mais coerente e correta medida a ser adotada, não restando qualquer prejuízo ao Recorrente, o qual, inclusive, beneficiou-se desta correção com a redução da sua multa.

II.2.2. Obras em Unidade de Conservação – Suposta ausência de dano ambiental e de conduta subjetiva punível

Alega o Recorrente que o fato objeto da infração, isto é, a ampliação de imóvel localizado nos limites da APA Tamoios, não gerou qualquer dano ambiental para a Unidade de Conservação, o que afastaria a tipificação da infração ambiental e que não há “*qualquer ação ou omissão que possa ser atribuída ao Recorrente, inexistindo, assim, conduta subjetiva punível*” (fl. 117 do doc. SEI nº 14727250).

De acordo com o art. 225 da Constituição Federal, o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações.

Nos termos do § 1º do dispositivo constitucional mencionado, um dos instrumentos para a efetivação do direito constitucional ao meio ambiente hígido e equilibrado é o estabelecimento de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público (inciso III), que são consideradas as áreas geográficas públicas ou privadas dotadas de atributos ambientais singulares que ensejam sujeição, mediante ato normativo, a um regime jurídico de interesse público que estabelece restrições e utilização sustentável, tendo em vista sua preservação e manutenção de seu equilíbrio.^[14]

As Unidades de Conservação correspondem a espaço territorial especialmente protegido que é regulado pela Lei nº 9.985/00. O art. 2º, inciso I, da lei a define como:

Art. 2º (...) I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

A Lei n. 9.985/00 (Lei do SNUC) estabelece dois grupos de unidade de conservação (art. 7º): (i) Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo básico é a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus

recursos naturais de forma a garantir sua perenidade; e (ii) Unidades de Proteção Integral, que tem como função preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais.

Dentre as Unidades de Uso Sustentável, está a **Área de Proteção Ambiental - APA**, que, em geral é uma área extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais ^[15].

Assim, para que possam ser compatíveis, o uso dos recursos naturais com a conservação da natureza, é necessário que esse seja realizado de acordo com os mecanismos de comando e controle disponíveis, bem como mediante o devido processo de licenciamento ambiental

Não é demais recordar o artigo 2º, I, da Lei Complementar 140, que dispõe acerca do licenciamento ambiental como: “*procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*”.

Portanto, para quaisquer uma dessas hipóteses será necessário requisitar junto ao órgão ambiental a respectiva licença para tanto, sob pena de incorrer nas infrações administrativas ambientais da Lei estadual nº 3.467/00.

No caso em tela, a conduta do Recorrente foi enquadrada dentro do tipo infracional dos artigos 46^[16] e 64^[17] da Lei Estadual nº 3.467/00, cuja conduta implica em “*causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação*” e “*iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras (...) sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes*”.

Como se pode verificar no Relatório de Vistoria acostado aos autos, o tipo infracional em questão se encontra suficiente provado com fotos e relatos dos agentes fiscalizadores, **não tendo o Recorrente sequer negado a realização da obra e nem a ausência de autorização por parte do órgão ambiental competente.**

Em verdade, o próprio Recorrente indica que, de fato, realizou a atividade em questão (fls. 118 do doc. SEI nº 14727250), tendo, portanto, plena ciência da conduta ilícita adotada, que ora é sancionada:

53. Repise-se que da leitura atenta dos relatórios de vistoria mencionados identifica-se que a conduta descrita no Auto de Infração foi cometida pelo proprietário do imóvel em 2009, tendo o RECORRENTE apenas reformado as construções já erigidas quando obteve a propriedade do imóvel, como **bem constata o Relatórios de Vistoria nº 079.04.14.**

O Recorrente inclusive se contradiz (fls. 119 do doc. SEI nº 14727250) em dado momento de seu recurso, pois antes indica que apenas reformou as construções, depois indica que *nem mesmo as continuou*, quando, em verdade, pelo que consta nos relatórios de vistoria foi realizada intervenção no imóvel e, conseqüentemente, no ambiente, a justificar as sanções ora aplicadas:

60. Assim, e uma vez que a conduta descrita no Auto de Infração não pode ser atribuível ao RECORRENTE, não há dúvidas quanto à necessidade de anulação do Auto de Infração, vez que **este RECORRENTE não iniciou obras de ampliação do imóvel, nem mesmo as continuou.**

Ademais, conforme é mencionado no referido relatório, além de encontrar-se em Área de Proteção Ambiental, há declaradamente, Área de Preservação Permanente – APP no local, que é um espaço territorial especialmente protegido, consubstanciado num instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei n. 6.938/81 – e tem o condão de delimitar restrições administrativas voltadas para a proteção do meio ambiente e para o uso sustentável dos recursos naturais em áreas públicas ou privadas sobre as quais incidem.

Destaca-se que são consideradas áreas não edificantes, onde nada se pode construir, na medida em que tais áreas devem ter destinação florestal, conforme leciona a doutrina ^[18], têm natureza de limitação de uso ao direito de propriedade e não é admitida a intervenção - são vedadas as edificações, edículas ou qualquer intervenção.

Dessa forma, sabendo que essa área é protegida, *non aedificandi*, e que qualquer modificação depende de autorização do órgão competente, o simples reconhecimento de intervenção sem autorização do órgão ambiental já enquadra o Recorrente no tipo infracional aplicado.

Pelo exposto, forçoso reconhecer a plena incidência do Recorrente nas infrações descritas nos arts. 46 e 64 da Lei nº 3.467/00, sendo correta a multa aplicada.

II.2.3. Dano ambiental – laudo técnico e ocorrência do evento danoso

Alega o Recorrente que a lavratura deste auto de infração encontra-se equivocada, por falar em dano, mas sem trazer “*laudo técnico prévio que aponte efetivamente a ocorrência e eventual grau de extensão da degradação ambiental, com identificação dos danos ocasionados (...)*”, o que inclusive prejudicaria sua defesa (fls. 120 do doc. SEI nº 14727250).

Vale recordar que “*o dano ambiental pode ser definido como qualquer lesão causada ao meio ambiente por condutas ou atividades de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.*”^[19]

No mesmo sentido, aponta José Rubens Morato Leite ao definir que o dano ambiental significa “*em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão a direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado*”. Ainda afirma que, em sua segunda conceituação, dano ambiental “*engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses*”^[20].

Assim, ao restar delimitado no auto de constatação e no relatório de vistoria que foi realizada construção em área de proteção ambiental, área de preservação permanente (*non aedificandi*), sobre o espelho d’água, que é totalmente proibido pelo plano de manejo da APA Tamoios (fls. 04/19 do doc. SEI nº 14720201) sendo cada uma dessas intervenções danosas ao meio ambiente, fica demonstrado o dano.

Ainda, todo o procedimento administrativo foi atendido e respeitado desde o início, com a lavratura do auto de constatação, a realização da vistoria, a lavratura do auto de infração, passadas às notificações do Recorrente para defender-se, a análise técnica, a análise jurídica, até o julgamento de seu recurso administrativo, não havendo qualquer irregularidade que já não tenha sido sanada.

Outrossim, não estamos diante da responsabilidade civil na qual será verificada a extensão do dano para estabelecer a responsabilidade do agente em repará-lo, mas sim na responsabilidade administrativa, na qual serão aplicadas as sanções estabelecidas pela Lei nº 3.467/00 de modo a punir a infração administrativa^[21] a ela relacionada.

Nesse ponto, cabe destacar, ainda, que a Lei estadual nº 3.467/2000 esclarece em seu art. 2º, § 10, que a responsabilidade pela reparação ou indenização decorrente de danos ambientais é independente da responsabilidade em relação às sanções resultantes das infrações administrativas, a saber:

Art 2º - As infrações administrativas serão punidas como as seguintes sanções, observadas as circunstâncias atenuantes e agravantes:

(...)

§ 10 – **Independente da aplicação de quaisquer sanções, o infrator será obrigado a reparar ou indenizar os danos ambientais por ele causados.**

(Grifou-se).

Nesse sentido, Édís Milaré^[22] ensina sobre a essência da responsabilidade administrativa decorrente de ações lesivas ao meio ambiente:

A essência da infração ambiental não é o dano em si, mas sim o comportamento em desobediência a uma norma jurídica de tutela do ambiente. Se não há conduta contrária à legislação posta, não se pode falar em infração administrativa.

O dano ambiental, isoladamente, não é gerador de responsabilidade administrativa; contrário sensu, o dano que enseja responsabilidade administrativa é aquele enquadrável como o resultado descrito em um tipo infracional ou o provocado por uma conduta omissiva ou comissiva violadora de regras jurídicas.

Destaca-se que a jurisprudência segue no mesmo sentido:

RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. IAP. ART. 70, LEI Nº 9.605/98 E ART. 66 E 79 DO DECRETO Nº 6.514/08. AUTUAÇÃO DE PESSOA FÍSICA E PESSOA JURÍDICA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. ART. 3º DA LEI 9.605/98. BIS IN IDEM NÃO CARACTERIZADO. POLÍCIA MILITAR AMBIENTAL COMPETENTE PARA FISCALIZAR. ART. 6º, LEI Nº 6.938/81. **DESNECESSÁRIA A COMPROVAÇÃO DE EFETIVO DANO AMBIENTAL. SENTENÇA MANTIDA.** INCIDÊNCIA DO ARTIGO 46 DA LEI Nº 9.099/95. Recurso conhecido e desprovido. (TJPR - 4ª Turma Recursal - 0002388-47.2017.8.16.0004 - Curitiba - Rel.: Juiz Aldemar Sternadt - J. 17.09.2019)

(TJ-PR - RI: 00023884720178160004 PR 0002388-47.2017.8.16.0004 (Acórdão), Relator: Juiz Aldemar Sternadt, Data de Julgamento: 17/09/2019, 4ª Turma Recursal, Data de Publicação: 17/09/2019)

Assim, no que se refere a imputação veiculada no artigo 64, essa não envolve a ocorrência do dano ambiental, mas a realização de obras sem a devida licença ambiental. O referido artigo é suficientemente claro ao definir as hipóteses de configuração das infrações.

E no que se refere ao artigo 46, corretamente aplicado, pois trata especificamente da ocorrência de dano (lesão) à unidade de conservação, que no caso estão relacionados às referidas intervenções, conforme apontado no relatório de vistoria (fls. 04/19 do doc. SEI nº 14720201).

Assim, considerando as lesões ao meio ambiente causadas pela intervenção irregular do Recorrente, os quais são tidos como danos, não merece prosperar qualquer alegação do Recorrente nesse sentido, devendo ser integralmente mantida a penalidade em questão.

II.2.4. Da ausência de atualidade do auto de infração – Recorrente não notificado – suposto erro formal

Alega o Recorrente que “o órgão ambiental lavrou auto de infração sem notificar o Recorrente a apresentar informações acerca do empreendimento (...) o que ocasiona erro formal que macula a sanção aplicada”. Todavia, não merece guarida essa afirmação haja vista a inexistência de previsão legal nesse sentido.

Sendo a Administração Pública regida, dentre outros, pelo princípio da legalidade, o qual assume especial relevo quando em evidência o exercício do poder de polícia, não é possível levar a cabo ações cujo fundamento não se possa extrair da legislação.

Logo, da mesma forma que a Administração não está adstrita à aplicação de advertência anterior à multa, assim também não está à notificação do Recorrente.

Nesse mesmo sentido, as irretocáveis palavras do Ilmo. Procurador do Estado Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas^[23]:

Uma das primeiras dúvidas que podem surgir na escolha da sanção aplicável é saber se a advertência deve, sempre, preceder a aplicação da multa ou de outras sanções mais graves. Não me parece que esta seja a intenção da Lei. Com efeito, o §2º do art. 2º determina que a advertência será aplicada pela inobservância das disposições da Lei “sem prejuízo às demais sanções previstas”.

Por outro lado, o inciso I do §3º do art. 2º, ao estipular que a multa simples será aplicada “sempre que o agente” “advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinado”, não está afirmando que a multa simples será aplicada “somente quando” ou “desde que” tenha havido uma prévia advertência.

Ademais, Édís Milare^[24] entende que “nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior”.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, também não se faz necessária a aplicação de advertência prévia para a aplicação da multa administrativa por infração ambiental:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. MANTER EM CATIVEIRO ESPÉCIES DE PASSERIFORMES DA FAUNA SILVESTRE BRASILEIRA SEM AUTORIZAÇÃO DO IBAMA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 72 DA LEI 9.605/1998. INEXISTÊNCIA DE GRADUAÇÃO DE PENALIDADES. MULTA. CABIMENTO. PROPORCIONALIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO.

1. Hipótese em que o Tribunal local entendeu não ter sido atendido o suposto requisito de gradação das penalidades, motivo pelo qual afastou a multa prevista no art. 72 da Lei 9.605/1998 aplicada ao ora recorrido por infração administrativa por manter em cativeiro espécies de passeriformes da fauna silvestre brasileira sem autorização do Ibama.

2. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

3. **Não procede a alegação de que a imposição da multa depende de advertência prévia.** Por outro lado, realmente procede a afirmação de que o quantum da multa não seria razoável, ante a inequívoca desproporção entre o seu valor e a situação econômica do infrator, o que ocasionou afronta ao disposto no art. 6º da Lei 9.605/1998.

4. Recurso Especial parcialmente provido para determinar o retorno dos autos à origem a fim de que Tribunal a quo fixe o valor da multa em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a serem aferidos nas circunstâncias do caso concreto.

(REsp 1.426.132/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Dje 18/11/2015).

Assim, nítido é que nada impossibilita a aplicação da multa sem a prévia notificação do Recorrente.

Outrossim, conforme demonstrou o relatório de vistoria, a análise das imagens do *google earth*, que motivou o parecer nº 03/2016/ALGM (fl. 20 do doc. SEI nº 14720201), tais obras tratam-se de nova intervenção no ambiente, constatadas em momento posterior à doação do imóvel, as quais configurariam novas infrações e que, portanto, deveriam ser atribuída aos novos proprietários.

Beira a má-fé a tentativa do Recorrente de afastar sua responsabilidade indicando que a palavra “*acabamento*” teria por significado *mera reforma das construções já erigidas* (fls. 121 do doc. SEI nº 14727924) e não a *fase de acabamento*, que retrata a última fase das construções, como está redigido no relatório, comprovado nas fotografias ali retratadas e demonstrado em todos os processos

Ademais, a conduta infracional prevista pelo art. 64 engloba “*iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras (...) sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes*”, razão pela qual descabido o afastamento de sua responsabilidade.

Logo, por todo o já exposto, afasta-se o argumento de ausência de atualidade do auto de infração e do erro formal na aplicação da sanção pela ausência de notificação do Recorrente (fls. 120/122 do doc. SEI nº 14727924).

II.2.5. Valoração da multa – razoabilidade e proporcionalidade – afastamento da agravante - *bis in idem*

Declara o Recorrente que “*é necessário adequar o valor da multa para atender os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Tais princípios exigem a adequação entre as sanções e o interesse público, bem como a perfeita correspondência entre a sanção e a gravidade da lesão*”. (fl. 122 do doc. SEI nº 14727924).

Nesse sentido, indica que, apesar do afastamento de uma das agravantes e dos artigos 68, 69 e 83 da Lei estadual nº 3.467/00, ainda restam vícios a serem sanados, devendo a multa ser revista, pois considerou agravante que não deveria e foi cominada em valores acima do mínimo legal estabelecido sem fundamentação (fls. 122 do doc. SEI nº 14727924).

O raciocínio do Recorrente deve prosperar em parte, ou seja, apenas no que se refere à agravante remanescente: “*art. 10. São circunstâncias que sempre agravam a penalidade, quando não constituem ou qualificam a infração: III - ter o agente cometido a infração: (k) - no interior de espaço territorial especialmente protegido*”.

A previsão do art. 46 já exclui a incidência da agravante, razão pela qual sua manutenção configura *bis in idem*.

Vale ressaltar que a impossibilidade, *in casu*, de mais de uma sanção a uma mesma infração está intimamente relacionada com os princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal. Nesse contexto, importante citar a doutrina de Fábio Medina Osório^[25] sobre o *non bis in idem*:

É um princípio de enorme relevância, já conectado a valores fundamentais, que demanda processos argumentativos e hermenêuticos. Sua incidência há de paralisar atividades punitivas desproporcionais, potencialmente contraditórias, a partir de limites à duplicidade ou à multiplicação de processos punitivos em torno de fatos unitários, aqui tomada a identidade normativa em todos seus alicerces relevantes.

(...)

A vedação às repetições e cumulações abusivas, no plano sancionatório, e inclusive processual, é decorrência lógica da proporcionalidade, mas também de outros valores, princípios, postulados e regras que integram o sistema constitucional do Estado de Direito brasileiro.

No mais, deve manter-se integralmente o valor da multa, não apenas por restar clara a ocorrência das infrações ambientais, como anteriormente exposto, mas por estar demonstrada a presente valoração.

A planilha de valoração de multas adotada por esta autarquia é baseada nos valores máximo e mínimo estabelecidos pela Lei Estadual nº 3.467/2000, não havendo qualquer desproporcionalidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso^[26] o define como uma análise acerca da relação de custo e benefício que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos. Esse Princípio que se traduz na apreciação de três requisitos: (i) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (ii) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (iii) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos.

Em relação à dosimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia^[27] conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99^[28], elencou o Princípio da Proporcionalidade como norteador de todo e qualquer processo administrativo, vedando, inclusive, sanções que exacerbassem o estritamente necessário ao atendimento do interesse público, sendo esse, inclusive, o posicionamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ainda sobre o tema, o autor supracitado^[29] aponta que, com a exigência Constitucional de eficiência do administrador, a avaliação do interesse público passa a ser demanda casuística, sendo o Princípio da Proporcionalidade um “indutor da eficiência e da economicidade, pois obriga o gestor a avaliar a razoabilidade da medida adotada, comparando-a com outras alternativas possíveis e viáveis, proporcionando uma avaliação mais objetiva e calcada na efetivação do resultado que maximize o atendimento ao interesse público”.

Deve-se, ainda, suscitar que o Princípio da Proporcionalidade foi introduzido como parâmetro a ser observado por força de Lei, com a disposição do §2º do artigo 22^[30] da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, segundo o qual “*na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente*”.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção de multa simples no valor de R\$ 11.998,82 (onze mil, novecentos e noventa e oito reais e oitenta e dois centavos), já atualizado e reduzido, os agentes do INEA se utilizaram do princípio da proporcionalidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção aplicada, sendo certo que o valor atribuído situa-se entre os limites previstos na Lei nº 3.467/00.

É nesse sentido o entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que ora se transcreve:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ANULAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. VALOR DA MULTA RAZOÁVEL. DEPROVIMENTO DA APELAÇÃO.

1. Trata-se de ação ajuizada por Município em face do IBAMA, objetivando a desconstituição do Auto de Infração nº 098156, que lhe impôs multa de R\$ 500.000,00 em virtude de realização de obras em área de preservação permanente sem o prévio licenciamento ambiental. [...] 13. É certo, também, que a área onde a obra foi realizada é de Proteção Permanente, conforme demonstrou o laudo de fls. 466/479, que também advertiu sobre a necessidade de prévio licenciamento ambiental, bem como pela existência do dano ambiental em concreto. Apesar disto, o apelado reconheceu que o valor da multa era exorbitante e o corrigiu para R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Tal valor mostra-se razoável, pois conforme o referido laudo de fls. 466/479, verifica-se que o apelante procurou minimizar os danos causados. 14. **Quanto à falta de razoabilidade e proporcionalidade da imposição da multa, melhor sorte não resta à parte autora, tendo em vista que o valor fixado pela autoridade ambiental situa-se entre os limites previstos na lei ambiental e guarda compatibilidade com a gravidade da conduta.** De se notar que a esfera judicial não é mera instância revisora das decisões administrativas, devendo restringir-se à análise da legalidade, sob pena de substituir o administrador em seus juízos de conveniência e oportunidade de fixação das penalidades, o que subverte a lógica da separação de poderes. 15. Ademais, não cabe ao Judiciário substituir os critérios de oportunidade e conveniência do administrador pelos seus próprios, exceto se houver afronta à legalidade ou diante de decisões teratológicas, o que, a toda evidência, não é o caso em questão. 16. Finalmente, no que tange ao pedido subsidiário de redução do valor da multa, como já dito acima, o seu quantum em patamares razoáveis e já houve redução pela própria autoridade administrativa. Ainda que assim não fosse, não pode o Judiciário, em substituição à autoridade administrativa, alterar o valor da multa, diminuindo ou aumentando o quantum, porque tal medida escapa à sua esfera de competência, na hipótese, limitada, à análise dos princípios que regem a matéria. 17. Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e legitimidade, cabendo ao Apelante o ônus da prova de ilegalidade do auto de infração, o que não ocorreu, visto que não trouxe aos autos quaisquer elementos comprobatórios que pudessem ilidir a aludida presunção. 18. Apelação improvida.

(TRF-2 - AC: 0000254-65.2004.4.02.5003 ES Relator: VERA LÚCIA LIMA, Data de Julgamento: 17/10/2018, OITAVA TURMA)

Portanto, por estar devidamente constatada a ocorrência das infrações e contemplados os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos nos arts. 46 e 64 da Lei 3.467/00^[31], não há o que ser modificado no valor da penalidade para além do afastamento da agravante.

II.2.6. Responsabilidade solidária – manutenção do auto de infração

A responsabilidade solidária no caso em questão — explicitada pelo próprio Recorrente — decorre da copropriedade registrada no instrumento de fls. 55/66 dos docs. SEI nº 14721775 e 14723795) e partilhada entre Pedro, Gabriel e José Arthur Vasconcelos Peixoto, os quais receberam em forma de doação o imóvel em comento de seu pai Arthur Peixoto Neto.

Aduz o Recorrente que por estarmos “*diante de responsabilidade solidária do Recorrente e dos demais coproprietários (...), a maneira mais apropriada de aplicar multa individualizada aos supostos responsáveis seria através da divisão equitativa do valor da multa entre os coproprietários*”, de modo que cada um arque “*com a sua respectiva quota parte da responsabilidade*” (fl. 124 do doc. SEI nº 14727924).

No entanto, tal alegação destoa da realidade jurídica relacionada à solidariedade que, em verdade, faz com que os devedores estejam obrigados ao todo da dívida e, portanto, responsáveis pelo pagamento integral da obrigação:

Código Civil

Art. 264. **Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.**

Ademais, é direito do credor exigir o pagamento total da dívida comum aos coobrigados:

Código Civil

Art. 275. O credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.

Parágrafo único. Não importará renúncia da solidariedade a propositura de ação pelo credor contra um ou alguns dos devedores

Portanto, não há que se falar em nulidade do auto de infração, posto que o órgão ambiental está exercendo corretamente seu direito de cobrar dos devedores solidários, o valor integral da obrigação por todos partilhada.

De todo modo, considerando a redução do valor da multa e o afastamento da agravante remanescente, sugere-se ao órgão técnico competente que seja verificado nos processos dos coproprietários (E-07/002.1870/2016 e E-07/002.11818/2016) se houve a redução do valor na mesma proporção.

II.2.7. Função socioambiental da propriedade

Por fim, visando desconstituir a ideia arcaica de que o proprietário pode exercer seus direitos sobre o imóvel sem

qualquer limitação, faz-se menção à função socioambiental da propriedade.

Como analisa Maurício Motta^[32], “a função socioambiental da propriedade (...) funcionaliza o exercício do direito de propriedade a interesses extra proprietários, como a preservação do meio ambiente, consoante o que dispõe o caput do artigo 1.228^[33]” do CC.

Destaca-se, ainda, que a função ambiental é componente da função social^[34], a qual é elemento estruturante da propriedade e não mero desdobramento desta. “A função é elemento interno da situação jurídica” e compõe a sua estrutura^[35].

Nesse sentido, cabe ao proprietário atender à função socioambiental da propriedade, assim como cabe ao Estado exigir do cidadão-proprietário uma postura socioambiental responsável, em atenção ao que dispõe o artigo 225 da Constituição Federal^[36].

Portanto, considerando que restou comprovada a ocorrência das infrações ambientais imputadas ao Recorrente, assim como não foram trazidos argumentos capazes de elidir o auto de infração lavrado, resta nítido que restaram transgredidos os arts. 46 e 64 da Lei nº 3.467/00, e que, consequentemente, o Recorrente incorreu nas referidas infrações ambientais.

III.CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- i. A lavratura do auto de infração com base nos artigos 46 e 64 da Lei nº 3.467/00, ocorreu em razão da realização de obras no imóvel do Recorrente sem a devida licença ambiental, em unidade de conservação e área de preservação permanente, devendo esse subsistir conforme amplamente exposto;
- ii. Não há que se falar em ilegitimidade por (i) tratar-se de nova intervenção no ambiente e, consequentemente, nova infração, constatada em momento posterior à doação, ou seja, (ii) momento em que o Recorrente já encontrava-se na qualidade de proprietário do bem e, portanto, responsável pelas obrigações ambientais dela decorrentes (*propter rem*) e (iii) por opinar a Procuradora Chefe do Inea à época, Anna Luiza Gayoso Monnerat, no sentido da lavratura deste auto de infração, conforme consta às fls. 19/20 do doc. SEI nº 14720201;
- iii. Inexiste a prescrição alegada, na medida em que o prazo prescricional sequer estaria fluindo quando da lavratura do auto de constatação em 2014, pois o ato infracional ainda estava ocorrendo. Nos termos do que dispõe o artigo 74 da Lei nº 5.427/09: “[p]rescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, objetivando apurar infração 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**”, sendo a lavratura está correta e tempestiva;
- iv. A convalidação do auto de infração foi a medida mais correta e coerente a ser adotada, considerando que o vício constatado era sanável e que não houve qualquer prejuízo ao Recorrente; contraditório e ampla defesa foram devidamente garantidos e utilizados, assim como os princípios da publicidade e do devido processo legal, ocasionando considerável redução da multa;
- v. As intervenções irregulares feita pelo Recorrente, sem licença ambiental e em área de proteção ambiental, área de preservação permanente (*non aedificandi*), configuram eventos danosos ao meio ambiente, restando demonstrado o dano, não havendo, assim, qualquer irregularidade que já não tenha sido sanada e qualquer fundamento para invalidar o auto de infração;
- vi. Não há previsão legal determinando que a aplicação da multa apenas ocorra após a notificação do Recorrente, a doutrina e a jurisprudência prezam pela primazia do interesse público e do livre exercício do poder de polícia da Administração Pública, observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo a coibir o ato ilícito. Afasta-se, assim, o argumento de ausência de atualidade do auto de infração e do erro formal na aplicação da sanção pela ausência de notificação do Recorrente;
- vii. A previsão do art. 46 já exclui a incidência da agravante (art. 10, III, k da Lei nº 3.467/00), razão pela qual sua manutenção configura *bis in idem*. Assim, para além do afastamento da agravante, não há o que ser modificado no valor da penalidade, pois devidamente constatada a ocorrência das infrações e contemplados os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos nos arts. 46 e 64 da Lei 3.467/00;
- viii. No que se refere à solidariedade em questão, não há que se falar em nulidade do auto de infração, posto que o órgão ambiental está exercendo corretamente seu direito de cobrar dos devedores solidários, o valor integral da obrigação por todos partilhada;
- ix. De todo modo, considerando a redução do valor da multa e o afastamento da agravante remanescente, sugere-se ao órgão técnico competente que seja verificado nos processos dos

coproprietários (E-07/002.1870/2016 e E-07/002.11818/2016) se houve a redução do valor na mesma proporção;

- x. A função ambiental é componente da função social^[1], a qual é elemento estruturante da propriedade e não mero desdobramento desta. Nesse sentido, cabe ao proprietário atender à função socioambiental da propriedade, assim como cabe ao Estado exigir do cidadão-proprietário uma postura socioambiental responsável, em atenção ao que dispõe o artigo 225 da Constituição Federal;
- xi. Por fim, cumpre ressaltar que “os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária” (art. 33 do Decreto estadual nº 46.619/2019).

Nesse sentido, entendemos pelo **conhecimento do recurso**, opinando, no mérito, **por seu provimento parcial**.

É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa., s.m.j.

Giselle Maria Custódio Cardoso

Assessora Jurídica / ID: 5106074-4

GERDAM / Procuradoria do Inea

VISTO

APROVO o Parecer nº 90/2021/INEA/GERDAM (nº 12/2021 – GMC) da lavra da assessora jurídica Giselle Maria Custódio Cardoso, que opinou pelo **conhecimento** do recurso administrativo interposto por GABRIEL ARTHUR VASCONCELOS PEIXOTO, eis que cabível e tempestivo e, no mérito, pelo seu **provimento parcial com o afastamento da agravante** (art. 10, III, k da Lei nº 3.467/00).

Devolva-se à **SUPGER**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Maurício Carlos Araújo Ribeiro

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

^[1] **Art. 46** - Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de

6 de junho de 1990, independentemente de sua localização: Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

[2] **Art. 64** - Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

[3] **Art. 68** - Destruir, inutilizar ou deteriorar: **I** – bem especialmente protegido por lei, por ato administrativo ou por decisão judicial; ou **II** – arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, por ato administrativo ou por decisão judicial: Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

[4] **Art. 69** - Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida: Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

[5] **Art. 83** - Dar início à instalação de qualquer atividade ou testar qualquer equipamento sem possuir licença de instalação, quando esta for exigível, salvo se a demora na obtenção de licença não puder ser atribuída ao empreendedor: Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), se o infrator for pessoa jurídica.

[6] Vale ressaltar que o Decreto Estadual 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual 46.619/2019. No entanto, apenas os procedimentos referentes à apreciação e decisão do Recurso Administrativo e procedimentos posteriores é que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.

[7] Art. 6º do Decreto- Lei nº 4.657/42 - A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

[8] MILARÉ, Édis. *Reação jurídica à danosidade ambiental: Contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade*. Tese de doutorado. PUC-SP. São Paulo, 2016. P 158.

[9] NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil*. Vol. 2. Obrigações. 8ª ed. - São Paulo: Editora Forense. Grupo GEN, 2016. P. 36.

[10] Ibidem. P. 37.

[11] Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração 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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três 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.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

[12] Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:
V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;

[13] Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

[14] SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. P. 230.

[15] Art. 15 da Lei nº 9.985/00.

[16] Art. 46 - Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:

Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

[17] Art. 64. Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

[18] MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 709.

[19] FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia R. M. M. *Coleção Sinopses para concursos: Direito Ambiental*. 3ª ed. Bahia: Editora Jus Podium, 2015. P. 260.

[20] Op. cit. P. 260 e 261

[21] Art. 1º - Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão dolosa ou culposa que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

[22] MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário* – 7. ed. rev., atual. e reform. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1151.

[23] MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *Infrações administrativas ambientais no Estado do Rio de Janeiro: Notas sobre a Lei nº 3.467/00*, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Revista de Direito, v. 58. Rio de Janeiro, 2012.

[24] MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 11ª ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 379.

[25] OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*, 3ª edição - revista, atualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, pp. 291-292.

[26] BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, p.209.

[27] GARCIA, Flávio Amaral. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A principiologia no direito administrativo sancionador*. Revista Brasileira de Direito Público: RBDP, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.

[28] O princípio da proporcionalidade também é elencado como norteador de todo e qualquer processo administrativo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, conforme disposição constante do art. 2º da Lei Estadual nº 5.427/2009, a qual estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (aplicada subsidiariamente na hipótese em tela, haja vista que a Lei 3.467/2000 não aborda o assunto).

[29] GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas*. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

[30] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

[31] **Art. 46** - Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização: Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

[31] **Art. 64** - Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais).

[32] MOTA, Mauricio. *A função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental como decorrência do princípio do usuário pagador*. Revista de Direito da Cidade, vol.07, nº 02. ISSN 2317-7721 pp.776-803. P 777.

[33] **Art. 1.228**. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

[34] BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *A proteção do meio ambiente frente ao Direito de Propriedade: A Função Ambiental da Propriedade Rural*. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 1999. P. 102

[35] RODOTÀ APUD SCHREIBER E KONDER. *Le fonti di integrazione del contratto*. Milano: Giuffrè, 1970. p. 19. No original: “Certo, così vuole la tradizionale premessa di chi costruisce i poteri dei privati come potenzialmente illimitati, rispetto ai quali il limite sarebbe niente altro che un accidente esterno, ininfluyente sulla struttura della situazione residua: ma così non è sempre, che vi sono ormai limiti che caratterizzano istituzionalmente determinate situazioni giuridiche e non possono, quindi, essere considerati soltanto all'esterno della situazione in questione, dovendosi invece configurare come veri e propri elementi strutturali”.

[36] **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.

[37] BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *A proteção do meio ambiente frente ao Direito de Propriedade: A Função Ambiental da Propriedade Rural*. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 1999. P. 102



Documento assinado eletronicamente por **Mauricio Carlos Araújo Ribeiro, Procurador**, em 25/05/2021, às 16:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Giselle Maria Custódio Cardoso, Assessora**, em 26/05/2021, às 11:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **17408859** e o código CRC **76FFB0A4**.