



# INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

Theo Marés<sup>1</sup>

## Introdução

Desde a Declaração de Estocolmo, tem-se adotado universalmente duas diretrizes básicas para a preservação ambiental: a primeira tem sido a conscientização e a organização da sociedade civil, sensibilizando e mobilizando a opinião pública e formando uma nova tendência na atuação do Estado no plano da política ambiental.

A segunda orientação, bastante utilizada em nosso país desde o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, tem sido a criação de um arcabouço legal, rígido e austero, capaz de inibir ações degradadoras e proporcionar a utilização racional dos recursos

---

<sup>1</sup> Procurador do Município de Pinhais (PR). Professor do curso de Direito da Faculdade da Indústria (IEL/PR). Professor do curso de Pós Graduação em Direito Ambiental da PUCPR. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUCPR, Especialista em Direito Socioambiental pela PUCPR. Membro do IBAP desde 2004.

naturais. Esta direção positivista, por muitas vezes mostrou-se ineficaz e outras vezes acabou tendo por consequência um efeito inverso do objetivado.

Mas, a despeito disto, não é exagero dizer que a tutela do meio ambiente no Direito brasileiro vem crescendo, se desenvolvendo e avançando de forma que percebemos um admirável e vertiginoso progresso.

A Constituição Federal de 1988 é um importante marco nesta evolução. A brevidade da Constituição anterior foi substituída por uma ampla previsão que norteia e delimita o sistema jurídico ambiental, dedicando-lhe todo um capítulo, qualificando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental.

Nesta apresentação discutiremos as infrações administrativas ambientais, o processo administrativo destinado à apuração destas infrações, com a finalidade de garantir que o sancionamento administrativo exerça uma repressão mais eficaz às condutas danosas ao meio ambiente, sem descuidar dos princípios fundamentais do direito.

## **1 A Tríplice Responsabilidade pelo Dano Ambiental**

O sancionamento administrativo às infrações ambientais tem como fundamento constitucional o artigo 225, §3º da Constituição Federal, que estabelece 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”. (BRASIL, 1988)

Assim, o dispositivo acima citado alicerça o concurso simultâneo da tríplice responsabilidade do dano ambiental: sanções penais, sanções administrativas e, na esfera civil, a obrigação de reparar o dano.

As responsabilidades administrativa, civil e penal pelo dano ambiental são cumulativas e suas apurações devem ser feitas em procedimentos separados, por autoridades diversas, com tramitações

autônomas. Como cada elemento sancionatório tem uma finalidade diferente, a aplicação cumulativa das sanções não caracteriza *bis in idem*.

Ao tratar das sanções administrativas infraconstitucionalmente e indicar condutas humanas caracterizadoras de crimes ambientais, a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, popularmente chamada de Lei de Crimes Ambientais, consolidou a tríplice responsabilidade.

A responsabilidade civil ambiental é objetiva, ou seja, o dever de reparar o dano ambiental não necessita da demonstração de dolo ou culpa do agente. A doutrina brasileira é uníssona quanto à adoção da teoria do risco integral na responsabilidade de reparar o dano ambiental, fortalecida com a constitucionalização do princípio do poluidor-pagador, que faz recair sobre o autor do dano, o ônus decorrente dos custos socioambientais de sua atividade.

Também é relativamente pacífico na doutrina o entendimento de adoção da responsabilidade subjetiva nos crimes ambientais, haja vista a prevalência do princípio da presunção de inocência na esfera penal, a adoção da teoria finalista da ação e a exigência do dolo ou da culpa, ao lado da tipicidade e da antijuridicidade, como elementos de caracterização de crime.

No âmbito administrativo, impulsionada por dispositivos normativos vagos, há histórica divergência doutrinária quanto à natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade na prática de infrações ambientais, que procuramos retratar em artigo publicado em 2010, em homenagem ao Professor Vladimir Passos de Freitas. (MARÉS, 2010, p. 239-254)

## **2 Sanções Administrativas Ambientais**

A Lei de Crimes Ambientais, no *caput* do artigo 70, conceituou infração administrativa ambiental como “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e

recuperação do meio ambiente” (BRASIL, 1998), o que deixa claro que não são apenas aquelas condutas tipificadas na Lei de Crimes Ambientais, mas a afronta a qualquer regra jurídica que regulamente o uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente já caracteriza infração administrativa ambiental.

Assim, configurando-se uma destas ações ou omissões, seu agente estará passível de lavratura de auto de infração (ou termo de apreensão, embargo ou suspensão) e consequente punição administrativa.

No ano seguinte à publicação da Lei de Crimes Ambientais, a Presidência da República editou o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, regulamentando o artigo 70 da Lei de Crimes Ambientais versando sobre as infrações administrativas ambientais, estabelecendo as sanções e o processo administrativo federal para sua apuração. Em 2008, o Decreto nº 3.179/1999 foi substituído pelo Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que, em seu artigo 3º, reproduziu as espécies de sanções do artigo 72 da Lei nº 9.605/98.

## **2.1 Advertência**

A pena de advertência está prevista no artigo 72, inciso I, da Lei nº 9.605/98, e tem índole essencialmente pedagógica e preventiva, como destaca Vladimir Passos de Freitas (2010, p.153): “seu papel é mais preventivo do que repressivo, ou seja, desestimular o infrator a persistir na prática lesiva ao meio ambiente.”

Pelo rigor e robustez que a proteção ambiental requer, a pena de advertência é muito pouco utilizada pelos órgãos ambientais e tende ao desuso. O intuito do legislador foi estabelecer uma pena branda, com finalidade preventiva e pedagógica, para alertar o infrator e desestimulá-lo a persistir na atividade lesiva ao meio ambiente. No entanto, a prática mostra que tal pena não surte efeitos. Somente depois de sofrer penalidades mais severas, multados ou embargados, os infratores alteram sua conduta.

O Decreto nº 6.514/08, em seu artigo 5º, restringe a aplicação da sanção de advertência às infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, ou seja, aquelas em que a multa máxima cominada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Junto com a advertência, o órgão ambiental deve estabelecer prazo para o infrator corrigir as eventuais irregularidades constatadas. Se, por negligência ou dolo, o infrator não sanar as irregularidades, será aplicada a sanção de multa. (DINO; DINO NETO, 2011, p. 454)

O artigo 7º do Decreto nº 6.514/2008 veda a aplicação de nova sanção de advertência no período de três anos, devendo ser aplicada sanção mais severa em caso de reincidência neste interstício.

## **2.2 Multa simples**

A multa é a sanção mais utilizada na legislação ambiental e pode ser aplicada a qualquer infração administrativa.

A natureza da sanção de multa é dissuasória e não ressarcitória, devendo, portanto ser fixada em valor suficiente para causar o efeito de coerção. Seu recolhimento deve ser feito em conta vinculada a fundo destinado à recuperação e melhoria da qualidade ambiental, como por exemplo, o Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, o Fundo Naval ou os fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, conforme determina o artigo 73 da Lei de Crimes Ambientais.

Na lição de Paulo de Bessa Antunes (2013, p.278) “a multa simples deve ser aplicada na hipótese das infrações que se esgotam em si mesmas, nas infrações instantâneas, como por exemplo, o corte sem autorização de uma árvore”.

Estabelece o artigo 74 da Lei nº 9.605/98, que “a multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado” (BRASIL, 1998).

O artigo 8º, parágrafo único, do Decreto nº 6.514/08, autoriza órgão ou entidade ambiental estabelecer novas unidades de medida para cada espécie de recurso ambiental objeto da infração, Curt Trennepohl (2013, p. 106) exemplifica:

Tomemos, por exemplo, o palmito extraído ilegalmente da Mata Atlântica e já acondicionado em vidros para a comercialização final. Dificilmente o agente autuante poderá definir, com razoável precisão, quantos estipes de palmito estão condicionados em vidro ou caixa. Neste caso, o órgão ambiental poderá, a qualquer tempo, estabelecer por ato infralegal que a unidade de medida aplicável para mensurar a multa no caso de transporte ou comercialização de palmito já processado e embalado será a embalagem de vidro.

A Lei de Crimes Ambientais delega a fixação dos valores das multas ao Poder Executivo, no regulamento da Lei, devendo ser o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Os processos administrativos nas unidades da federação podem ocorrer paralelamente, e havendo o pagamento da multa em qualquer das unidades federadas sobre o mesmo fato incidente, infrator fica desobrigado do pagamento da multa federal. (MACHADO, 2014, p.374)

## **2.3 Multa diária**

Com o intuito de, além de punir, fazer com que o infrator tome medidas rápidas e enérgicas para cessar a prática delituosa, a multa diária é a sanção indicada para as hipóteses das infrações que se prolongam com o tempo, pois é multiplicada pelo número de dias que a infração persistiu.

Sendo assim, a multa diária objetiva, além de punir, compelir o infrator a cessar a prática delituosa. O valor da multa-dia não pode ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais) e nem superior a 10% do valor da multa simples cominada para a infração. O importante é que a quantia a ser fixada seja alta o suficiente para desestimular o infrator a persistir na infração, porém não deve ser tão elevada a fim de tornar inviável o seu cumprimento. (FREITAS, 2010, p.158)

## **2.4 Sanção de apreensão**

Nos artigos 102 a 107 e 134 a 138, o Decreto nº 6.514/08 regulamenta a apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos e embarcações de qualquer natureza utilizados na infração, visando fixar parâmetros para sua efetividade.

Há a possibilidade de apreensão dos animais domésticos ou exóticos que se encontrarem no interior de unidade de conservação de proteção integral ou em área de preservação permanente ou que estejam impedindo a regeneração natural de vegetação, conforme estabelece o artigo 103 do Decreto nº 6.514/08.

Os veículos apreendidos poderão ser utilizados pela administração ambiental para fazer o deslocamento do material apreendido até local adequado ou para promover a recomposição do dano ambiental.

Os instrumentos utilizados na prática da infração (tais como motosserras, tarrafas, espingardas) deverão ser reciclados para garantir sua descaracterização e serão vendidos pelo órgão responsável pela apreensão. A apreensão é efeito da condenação, por isso, a Lei não permite a devolução ao infrator, salvo nos casos de anulação, cancelamento ou revogação da apreensão.

Os animais domésticos e exóticos poderão ser vendidos pelo órgão ou doados, caso sua guarda ou venda forem inviáveis econômica e operacionalmente.

## **2.5 Destruição ou inutilização de produto**

Os produtos, subprodutos e instrumentos utilizados na prática da infração poderão ser destruídos ou inutilizados para evitar o seu uso e aproveitamento indevidos nas situações em que o transporte e a guarda forem inviáveis ou quando possam expor o meio ambiente a riscos significativos ou comprometer a segurança da população e dos agentes públicos envolvidos na fiscalização.

A medida tem como principais objetivos evitar o consumo de produtos nocivos ao meio ambiente e a saúde e desestimular as práticas da atividade.

## **2.6 Suspensão de venda ou fabricação de produto**

A sanção de suspensão de venda ou fabricação de produto é uma complementação do item anterior. Trata-se de medida adotada para produtos considerados perigosos ou potencialmente lesivos à saúde da coletividade, a qual terá validade enquanto persistirem as condições de desobediências as premissas legais que regem a venda e a fabricação do produto retirado do mercado. (ANTUNES, 2013, p. 280)

Para evitar o consumo e inibir práticas abusivas, suspende-se a fabricação de produtos ou a sua venda, para os produtos que já tenham sido fabricados. Esta interrupção pode ser por tempo determinado (com prazo de duração ou até o recolhimento da sanção de multa) ou indeterminado, quando, por exemplo, suspende-se a venda ou a produção até a regeneração natural de certo ecossistema lesado, até a recomposição voluntária do dano ambiental ou até que as análises físico-químicas de amostragem dos produtos comprovem sua não nocividade.

## **2.7 Embargo de obra ou atividade**

O embargo de obra ou atividade é uma medida mais preventiva do que repressiva, que tem por finalidade evitar a construção, reforma ou atividade feita sem observância das normas ambientais. Édis Milaré (2011, p. 1208) define:

Embargo é o impedimento temporário ou definitivo, determinado pela administração no início ou continuação de obra que não disponha das devidas licenças ou autorizações, ultrapole os limites dos atos administrativos, ou de algum modo represente efetivo ou potencial risco de dano à saúde ou ao meio ambiente.



O embargo perdurará até a comprovação documental por parte do autuado de regularização da obra ou atividade. Nos casos de impossibilidade de regularização da obra, como na construção em área de preservação permanente, o embargo perdurará até a demolição.

## **2.8 Demolição de obra**

A sanção administrativa de demolição de obra está prevista na Lei de Crimes Ambientais, no artigo 72, inciso VIII, e regulamentada pelos artigos 19 e 112 do Decreto nº 6.514/08. Trata-se de medida extrema, que só deve ser tomada em caso de irregularidade insanável, de perigo à segurança, à saúde ou de grave dano ambiental. (MILARÉ, 2011, p.1210)

Por constituir medida drástica, a demolição demanda cautelas da administração, dependendo do exercício de defesa do infrator e do esgotamento de todas as possibilidades de recurso administrativo. A demolição poderá ser feita pelo agente autuante ou pelo próprio infrator e suas despesas correrão às custas do infrator, conforme dispõe o artigo 19, § 2º do Decreto nº 6.514/08.

Estabelece, ainda, o Decreto, que a sanção de demolição não pode ser aplicada quando ficar comprovado que o desfazimento da obra poderá trazer piores impactos ambientais que sua manutenção.

## **2.9 Suspensão parcial ou total das atividades**

A suspensão parcial ou total de atividades é uma medida que tem por finalidade impedir a continuidade de processos produtivos dissonantes da legislação ambiental. A suspensão pode ser parcial, “medida que se adéqua à proporcionalidade do dano que esteja sendo causado pelo empreendimento.” (ANTUNES, 2013, p.284)

Assim, pode a autoridade administrativa suspender apenas as atividades do setor poluentes de uma empresa, permitido que as atividades do setor que não estejam causando danos ambientais continuem sendo desenvolvidas.

Não existe prazo determinado para a suspensão. Pressupõe-se que acabará quando o autuado comprovar que regularizou as atividades nocivas ao meio ambiente.

## **2.10 Restritiva de direitos**

As sanções restritivas de direito, de acordo com o artigo 72, §8º da Lei nº 9.605/98, são: suspensão de registro, licença ou autorização; cancelamento de registro, licença ou autorização; perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Em artigo publicado pela OAB/PR em 2006, defendíamos que as sanções restritivas de direitos poderiam constituir um importante recurso coercitivo na defesa do meio ambiente, embora não fossem aplicadas em larga escala pelos órgãos ambientais. (MARÉS, 2006, p. 338)

Entendemos que tais sanções continuam sendo uma formidável forma de repressão às infrações ambientais, não obstante ainda sejam timidamente utilizadas pelos órgãos ambientais.

## **3 Processo Administrativo**

O processo administrativo para apuração de infrações ambiental é regido pela Lei Federal nº 9.784/1999, norma geral que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, e pela norma específica no artigo 71 da Lei nº 9.605/1998, regulamentada pelo Decreto nº 6.514/08, que, nos artigos 94 a 148, estabelece o regramento para apuração e julgamento das infrações na esfera federal, dividindo-se o processo administrativo em três fases: instauração, instrução e decisão, de forma a garantir ao autuado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

### 3.1 Instauração do processo administrativo

O início do processo administrativo se dá com a lavratura do auto de infração ou termo de apreensão, embargo ou suspensão. No teor do artigo 70, §3º da Lei nº 9.605/98, “a autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade.” (BRASIL, 1998)

O auto de infração é a peça que inaugura o processo administrativo para apuração da infração administrativa, sendo este lavrado por agente capaz designado para a atividade de fiscalização, respeitando as formalidades legais. A jurisprudência está consolidada e a doutrina é unânime ao afirmar que o auto de infração goza de presunção de veracidade.

Para lavrar autos de infração ambiental e instaurar processo administrativo, a Lei de Crimes Ambientais define como autoridades competentes os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Criado pela Lei nº 6.938/1981, o SISNAMA é constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados e dos Municípios e fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Em áreas de sua jurisdição, os agentes das Capitânicas dos Portos também exercem tal capacidade legal.

O conteúdo do auto de infração está previsto no artigo 97 do Decreto nº 6.514/08, sendo necessário ser lavrado em formulários próprios dos órgãos ambientais, o qual deverá indicar a identificação do infrator, com a clara descrição da suposta infração e a indicação dos respectivos dispositivos legais infringidos.

Lavrado o auto de infração, a unidade responsável pela apuração da infração deve proceder à autuação processual no prazo máximo de cinco dias úteis.

O auto de infração está sujeito a conter vícios, sendo alguns sanáveis e outros insanáveis. Na hipótese de apresentar vício sanável,

a autoridade julgadora a qualquer tempo, por meio de despacho saneador poderá convalidar o ato. Já em caso de o auto de infração apresentar vício insanável, este deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora, com o consequente arquivamento do processo.

### 3.2 Defesa

Nos termos do artigo 71, inciso I, da Lei de Crimes Ambientais, o prazo para o oferecimento de defesa contra o auto de infração é de 20 (vinte) dias, contados da ciência da autuação. O artigo 115 do Decreto nº 6.514/08 determina que a defesa seja formulada por escrito. Tal dispositivo deve ser interpretado com cautela. É que a defesa prescinde de advogado e, não raro, o autuado é analfabeto. Em homenagem ao princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, nestes casos, deve ser oportunizado que o autuado faça sua defesa oral, devendo seus argumentos ser reduzidos a termo por servidor do órgão ambiental.

Na defesa, o autuado deverá apontar todas as controvérsias que tiver em relação ao conteúdo do auto de infração e apresentar os fundamentos jurídicos que entender pertinentes. Deverá, ainda, indicar as provas que pretende produzir devidamente justificadas, pois, em virtude da presunção de veracidade e legitimidade, cabe ao autuado o ônus da prova.

A não apresentação da defesa não implica na confissão e nem em renúncia a direito pelo administrado e, no prosseguimento do processo, continuará lhe sendo garantido o direito de ampla defesa. Como destaca Édis Milaré (2011, p.1233), “cumpre à Administração Pública, pelo princípio da oficialidade, buscar a verdade material, independentemente da atividade instrutória do interessado”.

O artigo 113, §1º do Decreto nº 6.514/08 oferece ao autuado a opção de reconhecer a infração e pagar a multa com desconto de trinta por cento. No §2º do referido dispositivo há a previsão do mesmo benefício, sobre o valor corrigido da sanção, para pagamento a qualquer tempo, durante a instrução processual.

### **3.3 Instrução**

O Decreto nº 6.514/08, nos seus artigos 118 e seguintes, regula a fase de instrução do processo administrativo para apuração das infrações administrativas ambientais. Recebida a defesa, a autoridade pode requisitar a produção de provas necessárias à sua convicção, bem como parecer técnico ou contradita do agente autuante.

Quando houver controvérsia jurídica, será necessário parecer do departamento jurídico do órgão ambiental, que será fundamentado e poderá servir como motivação para a decisão da autoridade julgadora.

A análise jurídica deve observar os requisitos de legalidade da autuação e do devido processo legal, pois em se tratando de ato punitivo, seu procedimento deve ser vinculado às normas que o estabelecem e os princípios constitucionais referentes ao processo administrativo. Assim leciona Marcelo Buzaglo Dantas (2002, p.222-223) sobre o objeto de análise do Parecer Jurídico:

É neste momento que terá lugar a análise de questões como a de alegação de eventual direito adquirido em face de atos licenciatórios de atividade impugnada, previamente expedidos. Também questionamentos acerca da consequência legal atribuída ao fato objeto da autuação e mesmo a questão da inconstitucionalidade de determinados diplomas que embasaram o Auto de Infração, merecerão análise do corpo jurídico do órgão público.

Encerrada a instrução por parte do órgão ambiental, o autuado deverá ser intimado para apresentar alegações finais no prazo de dez dias.

### **3.4 Julgamento**

no teor do artigo 48 da Lei nº 9.784/99, a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

A autoridade julgadora não fica subordinada aos critérios de dosimetria utilizados pelo agente atuante. Em muitos casos, o agente atuante, no momento da autuação, não possui informações e elementos de convencimento, sobre a gravidade dos fatos, a situação econômica e os antecedentes do infrator. Sendo assim, a autoridade julgadora poderá minorar, manter ou majorar o valor considerando as provas e argumentos trazidos aos autos pela administração e pelo atuado.

O julgamento do auto de infração, na dicção do artigo 71, inciso II, da Lei de Crimes Ambientais, deve se dar no prazo de trinta dias. O descumprimento do prazo para julgamento não implica em nulidade da decisão. Entretanto, como há o dever da autoridade competente de proferir a decisão, sua inércia pode configurar omissão que poderá ser responsabilizada.

A decisão proferida pela autoridade julgadora deverá ser motivada contendo os fatos e fundamentos jurídicos em que se baseia.

O artigo 126 do Decreto nº 6.514/08 determina a notificação do atuado do resultado do julgamento administrativo, que deverá ser por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido, que assegure a certeza de sua ciência.

### **3.5 Recursos**

Na sistemática do artigo 71, inciso III, da Lei de Crimes Ambientais e dos artigos 127 e seguintes do Decreto nº 6.514/08 o prazo para apresentação de recurso contra decisão em auto de infração ambiental é de vinte dias, o qual será dirigido à autoridade administrativa que proferiu a decisão recorrida. Neste momento, a autoridade poderá exercer o juízo de retratação ou encaminhar o recurso à autoridade superior.

O Supremo Tribunal Federal, através da súmula vinculante nº 21, entendeu ser inconstitucional a exigência de depósito como condição de admissibilidade de recurso administrativo.

Quanto aos efeitos do recurso, em regra ele não terá efeito suspensivo. Excepcionalmente, nas penalidades de multa o efeito é obrigatoriamente suspensivo e, nas hipóteses de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, a autoridade poderá, de ofício ou a pedido do recorrente, conceder efeito suspensivo ao recurso, conforme prevê o artigo 128 do Decreto nº 6.514/08.

## 4 Critérios para Fixação da Sanção de Multa

Como exposto, a Lei de Crimes Ambientais, em seu artigo 75, prevê que o valor da multa ambiental será de no mínimo R\$ 50,00 (cinquenta reais) e no máximo R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), deixando à Administração Pública uma extensão imensa para trabalhar a individualização da sanção.

Da mesma forma, o Decreto 6.514/08 estabelece para cada infração um mínimo e um máximo de pena de multa, *in abstracto*, aplicável através de uma metodologia, onde dados subjetivos e objetivos que fazem parte do fato delituoso agravam ou atenuam a penalidade, resultando na quantificação da pena.

Excetuando-se os casos de redução por cumprimento de termo de compromisso e a duplicação por reincidência genérica ou triplificação por reincidência específica, qualquer análise para identificar o *quantum* de pena, deve respeitar tais limites. O artigo 4º do Decreto nº 6.514/08 trata da aplicação da pena:

Art. 4º O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

- I - gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;
- II - antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e
- III - situação econômica do infrator.

§ 1º Para a aplicação do disposto no inciso I, o órgão ou entidade ambiental estabelecerá de forma objetiva critérios complementares para o agravamento e atenuação das sanções administrativas.

§ 2º As sanções aplicadas pelo agente autuante estarão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora. (BRASIL, 2008)

A análise da gravidade do fato deve levar em consideração os seguintes aspectos: os motivos, as consequências e os efeitos ao meio ambiente e à saúde da população afetada.

Com relação aos antecedentes do infrator, o artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 6.514/08 não trata da reincidência especificamente, como trata o artigo 11 da mesma norma. Trata-se de uma análise quanto ao comportamento anterior do infrator. Antecedentes são todos os fatos da vida passada do transgressor que possam ser levados em consideração da autoridade administrativa para avaliação subjetiva da sanção a ser aplicada. A análise dos antecedentes do infrator pode conduzir tanto para a minoração como para a majoração da sanção imposta.

Por fim, a avaliação da situação econômica do infrator é importante para que a sanção exerça, ao mesmo tempo, seu caráter pedagógico e coercitivo. Assim, o valor de uma multa não deve beirar o ínfimo nem o exorbitante, de acordo com a capacidade econômica do transgressor.

No âmbito penal, os artigos 14 e 15 da Lei do Crimes Ambientais tratam das circunstâncias agravantes e atenuantes da infração ambiental. Na análise da sanção administrativa, também é necessária a análise de todas estas circunstâncias para atender o Princípio da Proporcionalidade, ou seja, para se garantir que haja uma relação de proporcionalidade entre a falta cometida pelo infrator e a sanção imposta pelo Estado, observando-se a gravidade da lesão, suas consequências, o dolo com que tenha agido o autor e as demais circunstâncias do caso.



Do contrário, a Administração Pública pode passar a ser vista como uma fonte de injusta arrecadação de divisas daqueles que infringem as normas de proteção ambiental. Por outro lado, não se deve permitir que o infrator ambiental se sinta impune, com abrandamento de sua punição sem merecimento, posto que, neste caso, o descrédito da Administração Pública recairia sobre toda a sociedade que não mais confiaria na punição dos contraventores da lei.

Daí a imperiosa necessidade de se analisar todas as circunstâncias do fato e cotejá-las com a necessidade de se aumentar ou diminuir o corretivo administrativo, tal como previsto no artigo 123 do Decreto nº 6.514/08.

Observado o princípio da proporcionalidade, a Administração Pública evita excessos desarrazoados, através da harmonia entre os meios e os fins da atuação administrativa.

## **5 Conversão da Multa em Projetos e Serviços Ambientais**

O artigo 72, §4º, da Lei de Crimes Ambientais, estabelece que a multa simples é passível de ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

O referido dispositivo foi regulamentado pelos artigos 139 a 148 do Decreto nº 6.514/08. Conforme dispõe o artigo 142 do Decreto nº 6.514/08, a pessoa física ou jurídica que for autuada pelo cometimento de infrações ambientais poderá requer no momento da apresentação da defesa administrativa a conversão da sanção de multa em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

O instrumento de conversão da multa em serviços não é unânime. Em artigo publicado em conjunto com a advogada Taila Tavares Lopes, analisamos a divergência doutrinária na aceitação da conversão da multa. (SOUZA; LOPES, 2015, p. 164-185)

A conversão não configura um direito subjetivo do infrator. Trata-se de uma discricionariedade da administração, analisando a conveniência e a oportunidade para da melhor forma atender aos interesses públicos, sendo exigida a sua motivação. Nesse sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

Cabe ao administrador público, em virtude do seu poder discricionário, aferir a gravidade das condutas e a culpabilidade do agente, bem como a razoabilidade da sanção imposta, sendo, portanto, inviável que o Poder Judiciário venha a reduzir ou substituir a penalidade aplicada. (BRASIL, 2010)

O Decreto nº 6.514/08 determina quais os serviços que podem ser considerados de preservação, melhoria e qualidade do meio ambiente:

Art. 140. São considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente:

I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração;

II - implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente;

III - custeio ou execução de programas e de projetos ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e

IV - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente. (BRASIL, 2008)

Édis Milaré (2011, p.1174) ressalta a impossibilidade de conversão da multa em prestação de serviços não ambientais:

Não obstante a clareza desta disposição, não raras vezes os órgãos públicos têm celebrado termos de compromisso em que a prestação do serviço pelo autuado é transformada no fornecimento de bens ou serviços ao Poder Público, como. V. g., doação de carros ou computadores, realização ou custeio

de reformas nas unidades dos órgãos públicos etc., o que foge não somente ao espírito do Decreto 6.514/2008, mas também a própria Constituição Federal.

O artigo 143 do Decreto nº 6.514/08 dispõe que o valor dos custos dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente não poderá ser inferior ao valor da multa convertida.

O julgamento do pedido de conversão ocorrerá juntamente com auto de infração e, sendo a decisão favorável, será celebrado o termo de compromisso entre a administração e o infrator, aplicando-se um desconto de 40% sobre o valor da multa.

Ao assinar o termo de compromisso, o autuado a renuncia aos recursos administrativos e a exigibilidade da multa aplicada é suspensa.

Caso haja o descumprimento do termo celebrado, há a inscrição do débito em Dívida Ativa para cobrança integral da multa e a imediata execução judicial das obrigações assumidas, tendo em vista seu caráter de título executivo extrajudicial.

A conversão da multa é excepcional e não pode virar a regra. Por isso, o artigo 148 do Decreto nº 6.514/08 estabelece que durante o período de cinco anos, contados da assinatura do termo de compromisso, não poderá ser concedida nova conversão de multa a ao mesmo infrator.

## **Conclusão**

Na persecução aos infratores ambientais, o Poder Público assume a responsabilidade de ser aquele que contraria interesses imediatos, estabelecendo restrições e impondo sanções àqueles que transgridem normas ambientais, em defesa das presentes e futuras gerações.

Os ilícitos ambientais podem ser um negócio bastante lucrativo, instigando o agente a ingressar na marginalidade se a sanção for irrisória e não inibir sua prática.

Além disso, muitos crimes ambientais acontecem por que os infratores, para economizar gastos, e por consequência, aumentar os lucros, decidem por não investir em equipamentos obrigatórios de tratamento de esgoto, filtros de chaminé, abafadores ruídos e jogam, como se fosse um mercado de risco, com a possibilidade de serem ou não flagrados no ilícito. Nestes casos, a multa deve ser múltiplas vezes superior ao valor economizado, para que a prática delitiva não seja considerada como um mero risco de mercado.

Por outro lado, uma infração ambiental pode ser meramente formal, não trazendo quaisquer danos ao meio ambiente, como, por exemplo, se o agente deixar de renovar a licença de operação. Nestes casos, a multa deve ser educativa.

Assim, a autoridade ambiental deve utilizar a elasticidade concedida pela Lei de Crimes Ambientais para adequar a multa a cada caso, ponderando cada detalhe relevante para sua fixação, para que haja justiça e razoabilidade.

## Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>, acesso em 1 out. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm)>, Acesso em: 1 out. 2015

BRASIL. **Lei nº 9.605 de 12 de Fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>, acesso em 1 out. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no agravo de instrumento nº 1.261.9/SC**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. 21 de outubro de 2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1014769&num\\_registro=200902432780&data=20101028&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1014769&num_registro=200902432780&data=20101028&formato=PDF)>. Acesso em: 01 out. 2015.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. O papel do município na defesa do meio ambiente. *In*: FREITAS, Vladimir de Passos (Coord.). **Direito ambiental em evolução 3**. Curitiba: Juruá, 2002.

DINO, Flávio; DINO NETO, Nicolao. Da Infração Administrativa. *In*: DINO NETO, Nicolao; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio. (Org.). **Crimes e infrações administrativas ambientais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p.395-472

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARÊS, Theo. Da responsabilidade nas sanções administrativas ambientais. *In*: GALLI, Alessandra. (org.). **Direito Socioambiental**. Vol. I. Curitiba: Juruá, 2010. p. 239-254.

MARÊS, Theo. O princípio da proporcionalidade nas sanções administrativas ambientais. *In*: ALMEIDA, Gabriel Gino; SERAFINI,

Leonardo Zagonel. (Org.). **Direito, política e meio ambiente: 25 anos da Lei Federal nº 6.938/81**. Curitiba: OAB Paraná, 2006. p. 321-355.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SOUZA, Theo Botelho Marés de; LOPES, Taila Tavares. A conversão de multa em serviços nas infrações administrativas ambientais. *In: Conhecimento Interativo*, São José dos Pinhais, PR, Edição Especial v. 1, p. 164-185, maio 2015. Disponível em: <<http://app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimentointerativo/issue/view/17/showToc>>. Acesso em: 01 out. 2015.

TRENNEPOHL, C. **Infrações contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo**. 2. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2013.