



Porto Alegre, 30 de novembro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 28.327/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 167, de 2023, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo municipal para apuração destas infrações, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**;

VII - **preservar as florestas, a fauna e a flora**; (grifou-se)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul dispõe o seguinte quanto às atribuições legislativas dos Municípios:

Art. 13 - É **competência do Município**, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - **exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local**, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e **proteção ao meio-ambiente**, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, **bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais**; (grifou-se)

A Lei Orgânica do Município reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor em seu art. 13, incisos I a III, e art. 14, incisos X e XI, sobre a competência privativa e concorrente deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de seu interesse local:

Art. 4º Ao Município compete prover tudo que concerne ao seu **peculiar interesse** e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre



outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;

II - suplementar a legislação Federal e Estadual **no que couber**;

(...)

VIII - dispor sobre a organização e **execução dos serviços locais**;

(...)

XXVII - estabelecer e impor penalidades por infrações das suas leis e regulamentos;

(...)

Art. 5º **É de competência administrativa comum do Município**, da União e do Estado, observada a Lei Complementar Federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

V - preservar as florestas, a flora e a fauna;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (grifou-se)

Demonstrada a competência legiferante do Município e considerando, ainda, que a proposição em análise versa sobre a execução de ações e serviços como fiscalizações, autuações, processamento e aplicação de penalidades por servidores dos órgãos da estrutura administrativa municipal, depreende-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos do art. 87 da Lei Orgânica Municipal¹.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, a proteção do meio ambiente tem seu fundamento na Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

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

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

(...)

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

¹ Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - planejar e **promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifou-se)



O exercício das competências em matéria ambiental é deferido aos entes federativos, por meio da instituição de seus órgãos, nos termos da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que a institui a política nacional do meio ambiente:

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e **dos Municípios** no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

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

(...)

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

(...)

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

Retomando-se a fundamentação constitucional para a completude da análise, o parágrafo único do já citado art. 23 da Carta Magna, dispõe:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Neste sentido, conclui-se que a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, sobreveio para estabelecer competências aos entes federativos no exercício da proteção a diversos bens ambientais. Assim, paulatinamente, estas competências estão sendo transferidas aos Estados e Municípios, com o atendimento das condições destacadas no seu art. 5º:

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, **desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.** (grifou-se)

Arremata a questão a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que dispõe sobre o licenciamento ambiental:

Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter



deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

A norma daquela instância ambiental nacional permite a atuação municipal em questões ambientais de **impacto local**, desde que satisfeitas exigências de estrutura e capacitação mínima das Prefeituras, ou seja: dispor de secretaria de meio ambiente ou órgão afim, legislação municipal ambiental e conselho municipal de meio ambiente.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a questão foi abordada com a promulgação do Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Estadual nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020), que estabelece em seu art. 67:

Art. 67. Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - que causem ou possam causar impacto ambiental, conforme tipologia definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; (grifou-se)

Neste sentido, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) expediu a Resolução nº 372, de 22 de fevereiro de 2018, e suas alterações, estabelecendo as atividades de impacto local sujeitas ao licenciamento ambiental dos Municípios, cuja ausência constitui uma infração a ser aplicada aos empreendimentos.

Sobre as infrações ambientais propriamente ditas, seu processamento, penalidades, inclusive com circunstâncias agravantes para sanções de caráter administrativo e os prazos, sabe-se que a Administração, revestida de seu poder de polícia – cujo conceito advém da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)² –, pode determinar restrições ou deveres em prol do bem-estar social, através de sua prerrogativa constitucional, sem, contudo, conflitar com a competência da União, haja vista a existência da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (conhecida como Lei dos Crimes Ambientais), sendo pertinente destacar:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo **os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização**, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

(...)

² Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifou-se)



§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei. (grifou-se)

Assim, a norma em análise cuida tão somente de dispor, no âmbito do Município consulente, sobre sanções e penalidades administrativas para aqueles que praticarem atos que representam danos ao meio ambiente.

Dessa forma, constata-se que, no âmbito do Município, há o respeito à competência privativa da União para legislar sobre direito penal³, sem tipificar condutas como crimes, a fim de não conflitar com a Lei Federal nº 9.605, de 1998.

O Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, citado em vários pontos no projeto de lei em análise, dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, ou seja, restringe-se ao âmbito da Administração Pública Federal. Porém, à falta de lei ou de dispositivos específicos no Município, pode-se utilizá-lo no âmbito local por analogia como fonte de direito.

Nos arts. 21 a 23 do projeto de lei em exame, constam as disposições sobre os prazos prescricionais. Esclareça-se que, mesmo à falta de um dispositivo específico sobre a prescrição da pretensão de cobrança de multas por infrações ambientais na legislação do Município, pode-se adotar por analogia o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, o qual dispõe:

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração 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. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 3º Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o caput rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

³ Art. 22. **Compete privativamente à União legislar sobre:**

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifou-se)



Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

Portanto, a prescrição ocorre em 5 (cinco) anos, sendo interrompida pelos atos descritos no art. 22 acima transcrito. Ou seja, neste prazo o Município pode exercer o direito de ação para cobrar as multas. Após o referido prazo ocorre a decadência, a perda em si do direito a haver o valor das multas.

De qualquer forma, com o objetivo de possuir diploma legal próprio para estabelecer de forma coordenada, a norma local deve visar a promover ações que protejam a fauna e a flora e o combate à poluição em todas as suas formas. Ou seja, apenas infrações de caráter administrativo (arts. 24 a 83 do projeto de lei em análise) e respectivas sanções.

Sendo assim, é possível que o Município legisle acerca de matérias que tragam benefícios à coletividade, como, por exemplo, o estabelecimento de infrações, penalidades e procedimentos em matéria do cometimento de condutas lesivas ao meio ambiente, enfim, dentre outras de interesse local.

No processamento das infrações, o art. 4º do projeto de lei em análise dispõe que o respectivo auto deverá ser lavrado por agente competente do Município e do documento deverão constar as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa ao autuado para apresentar defesa no prazo de 20 (vinte) dias, conforme art. 106. Neste ponto, destaca-se a competência do Município para definir este prazo em relação às infrações autuadas em seu território, pois conforme consta do art. 113 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e do art. 114, inciso II, da Lei Estadual nº 15.434, de 2020 (Código Estadual de Meio Ambiente), este prazo também é de 20 (vinte) dias, respectivamente:

Art. 113. O autuado poderá, no prazo de vinte dias, contados da data da ciência da autuação, oferecer defesa contra o auto de infração.

Art. 114. O autuado por infração ambiental poderá:
(...)

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

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

De qualquer forma, verifica-se que a existência de prazo para apresentação de defesa ao auto de infração encontra-se respeitado, devendo-se aplicar a mesma regra para interposição de recursos. A indicação precisa do dispositivo legal objeto da autuação, bem como a gradação das penalidades deverão constar de maneira inequívoca no auto de infração, pois são requisitos do ato de autuar, podendo se valer das orientações da Lei Estadual nº 11.877, de 26 de dezembro de 2002, sob pena de ensejar a nulidade do auto e, por conseguinte, comprometer todo o procedimento.

A partir do art. 88 do projeto de lei em estudo constam as demais condições da autuação e os desdobramentos do seu processamento. Com relação aos órgãos de julgamento das



infrações administrativas ambientais, a Comissão de Julgamento de Infrações Ambientais, à semelhança da Junta Administrativa de Julgamento de Infrações Ambientais – JARIA, é o órgão de julgamento de primeira instância das penalidades e das medidas administrativas aplicadas em decorrência de infrações ambientais pelo órgão ambiental do Município, que integra o Sistema Estadual de Proteção Ambiental – SISEPRA instituído pela Lei Estadual nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994⁴, com as atualizações da Lei nº 15.017, de 13 de julho de 2017.

Sobre o Termo de Compromisso Ambiental – TCA e as condições para sua celebração, a possibilidade de desconto em percentual até 90% (noventa por cento) a que alude o art. 108, § 2º, da Lei Estadual nº 15.434, de 2020, trata do desconto quando o infrator tiver cumprido todas as obrigações assumidas por meio da celebração do TCA.

Outrossim, como corolário do entendimento desenvolvido no parágrafo anterior, também não se vislumbra possibilidade de aplicação do art. 14 da Lei Federal nº 9.605, de 1998, como atenuante pois, conforme este próprio diploma legal dispõe, cuida-se das condutas tipificadas como crime ambiental e a situação descrita no projeto de lei analisado trata-se tão somente de infrações administrativas decorrentes de atos lesivos ao ambiente.

Por oportuno, registre-se que sempre é possível ao Município utilizar o recurso da analogia com outras normas ambientais aplicáveis.

Por fim, é importante destacar que quaisquer despesas decorrentes das atividades de autuação de infrações ambientais e da eventual instituição e funcionamento dos órgãos de julgamento de infrações ambientais na estrutura administrativa local deverão encontrar compatibilidade com PPA, LDO e LOA, tendo em vista que todas as ações governamentais devem estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

III Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 167, de 2023, para então seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

⁴ Art. 2º - **Constituirão o Sistema Estadual de Proteção Ambiental - SISEPRA - os órgãos e entidades do Estado e dos municípios**, as fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela pesquisa em recursos naturais, proteção e melhoria da qualidade ambiental, pelo planejamento, controle e fiscalização das atividades que afetam o meio ambiente e pela elaboração e aplicação das normas a ele pertinentes e as organizações não-governamentais. (grifou-se)