



A ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE DO CAMPUS DE VOLTA REDONDA FRENTE À POSSÍVEL RESERVA OCULTA DE ASSISTIDOS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS SANCIONATÓRIOS MUNICIPAIS

THE ACTING OF THE FLUMINENSE'S FEDERAL UNIVERSITY PRO BONO OFFICE IN VOLTA
REDONDA IN FRONT OF THE POSSIBLE ASSISTED'S HIDDEN RESERVE ON THE MUNICIPAL
ENVIRONMENTAL SANCTIONING MUNICIPAL ADMINISTRATIVE PROCESS

Bruno de Paula Soares

Pós-graduando em Residência Jurídica no Programa de Pós-graduação em Residência Jurídica da Universidade Federal Fluminense, campus Volta Redonda. Pós-graduando em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduando em Direito e Processo Tributário na Universidade Estácio de Sá. Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense, campus Volta Redonda.

RESUMO

O presente artigo objetiva realizar um estudo sobre o processo administrativo ambiental sancionatório no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Volta Redonda e, a partir da análise de dados qualitativos dos autuados devido à legislação ambiental aplicável, verificar o papel do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal Fluminense em Volta Redonda na representação defensiva de possíveis assistidos, conforme os critérios próprios de aceitação em regulamento, além do cumprimento de função educativa e orientadora à população, por meio de instrumentos próprios e em colaboração com outros entes.

PALAVRAS-CHAVE: meio-ambiente; sanção ambiental; processo administrativo; Núcleo de Prática Jurídica.



1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetiva inicialmente delinear os contornos do processo administrativo ambiental sancionatório no âmbito do município de Volta Redonda, com uso de metodologia descritiva de fontes literárias, para estipular as bases procedimentais e materiais, com vistas à consecução do exercício do poder de polícia ambiental municipal.

A partir de um recorte específico do objeto de pesquisa, busca-se consolidar as informações contidas nos processos administrativos ambientais sancionatórios da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Volta Redonda, com enfoque nos administrados autuados, que dada à sua situação econômico-social poderiam ser assistidos pelo Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal Fluminense (NPJ), *campus* Volta Redonda.

Assim, com base na coleta de dados primários nos processos administrativos ambientais sancionatórios (pesquisa empírica), buscar-se-á realizar uma análise qualitativa, principalmente sobre a problemática da reserva oculta de administrados sem instrução jurídica acerca dos trâmites do processo administrativo ambiental sancionatório, além do levantamento de possíveis expedientes judiciais e extrajudiciais pelo referido órgão de assistência jurídica da UFF/VR (pesquisa aplicada), para a realização material da ampla defesa e da cultura cidadã sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sobre o direito à cidade, com fulcro no que está perfilado na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional.

Nesse contexto, pode-se vislumbrar a título de objetivos gerais: constatar a importância do estudo empírico do Direito Ambiental, sobretudo a nível municipal, e evidenciar o estado das infrações ambientais em Volta Redonda. Já no tocante ao objetivo específico pretende-se relacionar a atividade do NPJ da UFF/VR com o quadro da aplicação das sanções ambientais e estabelecer os desenhos da sua atuação ao lado do cidadão e do órgão ambiental para a satisfação do meio ambiente ecologicamente equilibrado através da atuação institucional na defesa em processos administrativos e na educação cívico-ambiental.

2. O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONATÓRIO NA REALIZAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

Neste capítulo, busca-se delinear o arcabouço jurídico pelo qual se materializa a atuação dos órgãos ambientais no exercício do seu poder de polícia para aplicação de sanções segundo a legislação municipal de Volta Redonda e estudos próprios do Direito Ambiental.



2.1. TEORIZAÇÃO PROPEDEÚTICA DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL, DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS E DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

O ordenamento jurídico ambiental brasileiro atual, cuja função social é a delimitação de instrumentos jurídicos para a realização do ideal protetivo ao meio ambiente, atendidas as necessidades antrópicas para moradia, desenvolvimento econômico, lazer, entre outros fins, possui um conceito pré-constitucional de meio ambiente constante do artigo 3º, I, da Lei 6.938/1981.

O meio ambiente como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981) é objeto central do Direito Ambiental e, fora do direito, deve ser encarado como objeto de proteção da sociedade como um todo, para além das instituições jurídicas que a ele prestam amparo – da conscientização política sobre os limites das ações humanas até o desempenho de atividades potencialmente poluidoras com base em desenvolvimento sustentável, o conceito de meio ambiente transcende o direito, para atingir a sociologia, a filosofia, a ciência política, a engenharia, entre outras ramificações do saber.

Não sem razão, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado insculpido no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988) considera como obrigados à proteção o Poder Público e toda a coletividade presente e futura, de modo a se consagrar como um dos mais protegidos direitos difusos do ordenamento brasileiro.

Nos diversos instrumentos jurídicos de proteção do meio ambiente, incluídos nas políticas de meio ambiente dos entes federados constam o licenciamento ambiental, a criação de espaços territoriais e componentes especialmente protegidos (Unidades de Conservação e Áreas de Preservação Permanente), a promoção da educação ambiental, a submissão ao poder de polícia ambiental e à polícia judiciária para fins de apuração de delito ambiental, entre outros, conforme o artigo 225, e incisos, da CRFB/1988.

O conceito jurídico-legal de poder de polícia reside no artigo 78, *caput*, do Código Tributário Nacional (replicado pelo artigo 142, XIV, da Lei Municipal 4.438/2008 de Volta Redonda, Código Ambiental de Volta Redonda – CAVR):



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.

A literatura clássica ramifica este conceito em duas vertentes: o poder de polícia em sentido lato e o poder de polícia em sentido estrito. José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 136-137) leciona:

[...]. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do *ius novum*, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF).

Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. É nesse sentido que foi definido por Rivero, que deu a denominação de polícia administrativa. Aqui se trata, pois, de atividade tipicamente administrativa e, como tal, subjacente à lei, de forma que esta já preexiste quando os administradores impõem a disciplina e as restrições aos direitos.

Portanto, o poder de polícia ambiental em sentido estrito se confunde com a própria atividade de fiscalização do órgão ambiental, segundo o que preleciona o artigo 141 do CAVR, ao estipular que a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental será concretizada pelos fiscais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA).

A função administrativa dos órgãos ambientais é exercida mediante os instrumentos das políticas públicas de meio ambiente, setORIZADAS por ente federativo, como é o caso da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e o da Política Municipal de Meio Ambiente de Volta Redonda por meio do Código Ambiental de Volta Redonda (CAVR), ou mesmo por temáticas, como é o caso das Políticas Nacionais de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010) e de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997).



A fiscalização ambiental, como instrumento das políticas de meio ambiente dos diversos entes da federação, pode se dar de forma preventiva, por meio de rondas de fiscais, fiscalizações educativas e até mesmo pela apuração de notificações de administrados sobre a ocorrência de ilícitos administrativos – em Volta Redonda, toda reclamação sobre serviço público, sobre o estado de conservação de bem público ou sobre a ocorrência de infração à legislação administrativa municipal pode ser realizada pelo aplicativo *Fiscaliza VR* (VOLTA REDONDA, sem data).

A regra no conduzir da máquina administrativa, entretanto, é que a fiscalização ambiental ocorra de forma repressiva, após a ocorrência do ilícito administrativo, cuja definição não é desconhecida da legislação municipal e federal sobre o assunto. Nesse sentido é a lição de Édis Milaré (2014, p. 342-343):

O poder de polícia administrativa ambiental é exercido mais comumente por meio de ações fiscalizadoras, uma vez que a tutela administrativa do ambiente contempla medidas corretivas e investigativas entre outras. Malgrado isso, dentre os atos de polícia em meio ambiente, o licenciamento também ocupa lugar de relevo, uma vez que as licenças são requeridas como condicionantes para a prática de atos que, não observadas as respectivas cláusulas, podem gerar ilícitos ou efeitos imputáveis.

O artigo 70 da Lei 9.605/1998, cuja redação inspirou o artigo 151 da Lei Municipal 4.438/2008 de Volta Redonda (Código Ambiental de Volta Redonda – CAVR), contém que “*Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*”. A infração administrativa ocorre em razão de um comportamento de pessoa física ou jurídica, omissivo ou comissivo, em dissonância com o que é prescrito em norma jurídica.

A ilicitude como requisito para a configuração da infração administrativa importa *a priori* estar a infração administrativa prevista em lei, mesmo que em tipos abertos ou tipos em branco, como admitido por Édis Milaré (2014, p. 364):

Este é o caso da Lei 9.605/1998 que, de forma bastante genérica e ampla, considerou *infração administrativa* ‘toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente’ [...]. Trata-se de um tipo infracional aberto, que possibilita ao administrador certa dose de discricionariedade na busca da subsunção do caso concreto na tipificação legal adotada, para caracterizá-lo como infração administrativa ambiental. Ora, como expresso na doutrina, essa modalidade de tipo é admitida inclusive na esfera penal; portanto, não pode haver dúvidas quanto à legalidade de sua utilização em matéria de infrações administrativas.



No mesmo sentido admitem a utilização de tipos abertos Vladimir e Gilberto Passos de Freitas (2006, p. 360):

[...]. Poderá acontecer que um artigo de lei seja genérico e atribua à autoridade administrativa o poder de definir as hipóteses em que ocorrerá a infração. Aí é preciso fazer-se a distinção. A delegação pura e simples à administração é vedada. Mas deixar ao Poder Executivo a especificação das hipóteses é possível, pois nem sempre se consegue, na lei, relacionar todas as situações passíveis de sanção. O que não se admite mesmo é que uma simples portaria ou resolução crie uma figura infracional e imponha multa.

A ilicitude da infração administrativa, que se admite na doutrina se referir a artigo genérico de lei, acompanha a presunção de veracidade do ato administrativo sancionador. Sobre o administrado que pratica a conduta contrária ao ordenamento ambiental recai a presunção relativa de culpa (dada que a responsabilidade administrativa ambiental é de índole subjetiva, conforme o artigo 72, caput, e o artigo 6º da Lei 9.605/1998, os quais contêm elementos de gradação da penalidade de índole subjetiva, como a gravidade do fato, os antecedentes do infrator e a sua situação econômica), de forma que a sua defesa deva desconstituí-la³. Édis Milaré (2014, p. 352 e 354) leciona:

[...] parece-nos importante lembrar e enfatizar que a presunção da culpa do infrator, no caso, atende ao interesse maior de proteção de um bem considerado patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para usufruo da coletividade e das futuras gerações – que, por sua densidade e, como direito fundamental que é, carece de um tratamento diferenciado –, cuja tutela, no entanto, não pode implicar um sacrifício a outros valores igualmente resguardados. Há que se buscar, nessa situação de tensão de princípios [preservação/proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e livre iniciativa, como exemplificado pelo autor], a melhor convivência entre aquele de nítido colorido público e os de cunho marcadamente individual e patrimonial, como são normalmente os atingidos no âmbito do procedimento administrativo sancionador ambiental, em que o viés econômico está sempre presente. [...]. Numa palavra: a repulsa à lesividade de um direito fundamental individual (livre iniciativa) não pode se sobrepor àquela decorrente de mau trato a um direito fundamental de amplo espectro social (meio ambiente).[...] pode-se concluir que a responsabilidade por infrações administrativas no direito ambiental é, indubiosamente, subjetiva. O receio de que tal postura venha a ser fatal à proteção do meio ambiente é plenamente conjurado pela adoção da teoria da culpa presumida, que, como exposto, torna mais cômoda e efetiva a atividade estatal sancionatória, já que se carrega ao ombro do suposto infrator todo o fardo probatório de sua inocência.

Trata-se a sanção administrativa de fenômeno repressivo consequente da ocorrência de infração administrativa para repreender particulares e públicos em



conflito com a legislação ambiental, submetidos ao poder de polícia ambiental em sentido estrito – em geral, as leis ambientais enumeram um rol de sanções, tais como, segundo o artigo 152 do CAVR, a intimação ou notificação, a multa simples, a multa diária, a apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, o embargo de obra ou atividade, a demolição da obra, a suspensão parcial ou total das atividades e a restrição de direitos.

Passadas as considerações iniciais que embasam as premissas do trabalho, devem-se estribar as condições nas quais o poder público municipal de Volta Redonda, em específico, poderá exarar juízo sobre uma conduta ocorrida em sua jurisdição e aplicar sanção cabível.

2.2. A LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011 E AS INFRAÇÕES AMBIENTAIS DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA, EM ESPECIAL A LEI MUNICIPAL N. 4.438/2008 (CÓDIGO AMBIENTAL DE VOLTA REDONDA – CAVR)

O meio ambiente é, como relatado, objeto de proteção do ordenamento jurídico, cujos destinatários de amparo são toda a coletividade e o poder público (artigo 225, caput, da CRFB/1988). Deve ser encarado o meio ambiente, como a maior parte dos estudiosos ambientalistas entendem, e com arrimo no artigo 81, § único, I, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), como objeto de direito difuso, ao qual todos, indeterminadamente, têm direito à proteção e à sustentação intergeracional como um todo, indivisivelmente, por estarem a ele relacionados por uma circunstância fática.

O legislador constitucional, inspirado em parte pelo ideal de predominância de interesses¹, reservou a proteção às paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora a todos os entes da federação como competência administrativa comum (artigo 23, caput, III, VI e VII, e § único, da CRFB/1988).

À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cabe o exercício da competência comum em direcionar as políticas públicas de meio ambiente, cuja proteção deve se dar de maneira integrada.

¹ A predominância de interesses, interpretada com as disposições do artigo 81, § único, do CDC, permite ao intérprete concluir que se os interesses ambientais são transindividuais e podem ser protegidos por todos os entes da federação – o ideário da predominância de interesses, como dispõe o professor José Afonso da Silva, auxilia a repartição de competências, porém não responde a todas as questões, pois que nos *hard cases*, é intrincado “discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local. [...] Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles”. Vide SILVA, José Afonso da (2005, p. 478).



Havia, desde então, a previsão tão só para o licenciamento pelo Executivo federal de atividades potencialmente poluidoras (como polos petroquímicos, cloroquímicos, instalações nucleares e outros definidos em lei) no artigo 10, §4º, da Lei 6.938/1981, mas nunca para os órgãos ambientais regionais e locais.

Com o advento da Resolução 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), foram instituídos critérios objetivos para definir a competência absoluta, segundo o artigo 7º, de cada ente, dada primazia à localização do empreendimento (artigo 4º, I a III, artigo 5º, I a III, e artigo 6º da Resolução 237/1997 do CONAMA), à natureza do empreendimento (artigo 4º, IV e V, da Resolução 237/1997 do CONAMA) e à hipótese de delegação do licenciamento da União aos Estados ou ao Distrito Federal (artigo 5º, IV, da Resolução 237/1997 do CONAMA). Este ato normativo secundário silenciou-se sobre a competência de exercício do poder de polícia ambiental.

Com a promulgação da Lei Complementar Nacional nº 140/2011 alguns critérios legais foram estabelecidos sobre o exercício da competência licenciadora e do poder de polícia, malgrado somente os critérios sobre o exercício do poder de polícia servirem melhor a este trabalho, constante do artigo 17, caput e §3º.

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. [...] §3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

Definidas as competências para o licenciamento segundo a localização e a natureza para cada ente da federação², entendeu o legislador complementar por cloná-las em relação à competência para autuação ambiental, licenciada a atividade ou não.

² Vale a consideração de que as competências para licenciamento previstas na Resolução 237/1997 do CONAMA (em especial a do art. 4º, III), assim como no artigo 10, §4º, da Lei 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente) foram muito reduzidas para a União, de modo que foi retirada da competência para licenciamento pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)



Neste cenário, surgiram indagações acerca da inconstitucionalidade material deste dispositivo, por afrontar a literalidade do artigo 23, caput, da CRFB/1988, que institui competência comum a todos os entes da federação. A principal justificativa é que o artigo 17, §3º, da Lei complementar 140/2011, permite que o auto de infração da entidade não competente para licenciar seja substituído por aquele da entidade competente, de modo a criar situação de competência privativa para a autuação, mesmo que o exercício da fiscalização possa ser exercido por todos os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Este é um dos fundamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.757/DF, em que a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente consigna a desproteção do meio ambiente. É o teor da petição inicial desta ação de controle concentrado (STF, ADI 4.757/DF, 2012, p. 13)³:

A nova Lei [Lei complementar 140/2011] rompeu com a ideia de que competia à União zelar por danos com significativo impacto nacional e, em seu lugar, apareceu um rol restrito de hipóteses.

Além de romper com um sistema vigente por mais de 30 anos, o art. 17, da LC nº 140/2011 viola a cabeça do art. 225 da Constituição. Vejamos.

A divisão das atribuições de fiscalização do art. 17, da LC nº 140 é inconstitucional, porque viola o princípio da cooperação/participação que propugna que todos devem proteger o meio ambiente.

De forma objetiva, o art. 17 viola a cabeça do art. 225 da Constituição, pois, a obrigação/dever constitucional do Poder Público de proteger o meio ambiente compete/compreende todos os entes federativos, sendo que a limitação da defesa ambiental a um ente e o tolhimento da atuação fiscalizatória dos demais viola o espírito da cooperação irrestrita prevista no art. 225.

[...]. Ora, qual é a finalidade e a efetividade de um poder de polícia ambiental que, se executado por outro órgão, sabe-se que não terá efeito algum?

aqueles empreendimentos de caráter potencial poluidor a nível nacional, para restar aqueles do artigo 7º, XIV, da Lei complementar 140/2011.

³ Até o momento de fechamento da pesquisa (4 de março de 2020), a ADI 4.757/DF foi distribuída à Ministra Rosa Weber e foi protocolada a manifestação da Procuradoria-Geral da República, a qual sustentou a constitucionalidade formal e a inconstitucionalidade formal do artigo 17, *caput*, da Lei complementar 140/2011, por afronta ao dever de máxima proteção do meio ambiente, de forma a sustentar que, “se dois ou mais órgãos ambientais atuaram em determinado caso, deve prevalecer aquele que apresentou tutela efetiva, adequada e suficiente quanto repressão da lesão ao meio ambiente, sob pena de afronta ao princípio da vedação da proteção deficiente”, princípio que decorre do artigo 225 da CRFB/1988. Vide, BRASIL. Procuradoria-Geral da República (2018).



A realidade no nosso imenso país é a de que não há fiscalização suficiente, o que torna toda e qualquer fiscalização realizada muito mais importante. Se o infrator já sabe que um determinado órgão pode autuar e que a sua autuação não prevalecerá, isto atenta contra a autoexecutoriedade, a eficiência do ato administrativo e a efetividade da proteção pública ambiental.

Do ponto de vista dos órgãos ambientais dos Poderes Públicos também haverá um *desestímulo ao planejamento e realização de operações de fiscalização* para coibir um dano ambiental evidente, mas da competência de *outro* ente federativo.

[...]. Com efeito, a atuação do Poder Público na esfera ambiental, segundo o próprio art. 225 precisa ser incluyente, comum, cooperativa e não excludente. (Grifos originais).

Pelo critério *lex posterior derogat priori* de resolução de antinomia jurídica, preza-se neste trabalho pelo entendimento de que o artigo 70, §3º, da Lei 9.605/1998 encontra-se tacitamente revogado⁴.

A arguição de inconstitucionalidade do artigo 17, §3º, da Lei complementar 140/2011, serve à pesquisa para sustentar a existência de uma fiscalização municipal ambiental forte e supletiva aos órgãos estaduais e federais, que não conseguem *de per se* atingir todos os ilícitos, porém ciente de que nem todos os municípios brasileiros têm organizado um sistema municipal de meio ambiente.

À guisa de estar o órgão ambiental municipal autorizado a autuar administrados por infrações à legislação ambiental federal e à estadual na jurisdição em que está incluído, foi delimitada a competência local de fiscalização e autuação pelos órgãos ambientais municipais. No caso dos municípios, o artigo 9º, XIV, da Lei complementar 140/2011, prevê:

[...]. XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou

⁴ A constatação de uma infração administrativa por uma autoridade ambiental leva necessariamente à autuação e à aplicação de uma sanção, por se tratar de poder-dever vinculado – a autoridade ambiental está vinculada não só à legislação ambiental do ente ao qual está vinculado, mas também à legislação dos outros entes que o abarcam na sua jurisdição. Inexiste margem de escolha para a autoridade administrativa não autuar (em alguns casos, somente há discricionariedade na gradação da sanção administrativa, mediante previsão legal), porquanto a redação do artigo 17, §3º, da Lei complementar 140/2011 deveria orientar o intérprete neste sentido: ou há autuação, ou há responsabilidade profissional pela não autuação. Não se cogitaria, por exemplo, que em uma fiscalização de órgão ambiental municipal, flagrante a infração ambiental à legislação federal e no exercício de um poder-dever, a autoridade se negligencie por restar competente para a autuação o órgão ambiental federal, quando, por força do texto constitucional, este dever é de competência comum. Por outro lado, a constatação de infração administrativa por pessoa comum faz nascer a potestade de dirigir representação às autoridades competentes (artigo 70, §2º, da Lei 9.605/1998), direito subjetivo este que se encontra de acordo com a vedação do exercício arbitrário das próprias razões ou à autotutela (um particular não pode sancionar o outro por ilícitos ambientais), o que não deveria ocorrer com as autoridades administrativas, como autorizado pelo parágrafo seguinte do mesmo dispositivo.



possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Por predominância de interesse, aos Municípios restou a competência de autuar os empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local, porém a expressão “com tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente” acima descrita é criticável em vista à autonomia política e administrativa dos entes da federação. Esta é a opinião de Álvaro André Ferro e Taís Mascarenhas Bomfim (2018) ao analisar a expressão sob a pedra constitucional do federalismo:

Outrossim, ao definir que o Município somente será competente para licenciar atividade e empreendimentos passíveis de ocasionar impactos de âmbito local, cuja tipologia será definida por Conselhos Estaduais, criou-se uma certa hierarquia do Estado e subordinação do Município violando o pacto federativo e a autonomia do Município, impossibilitando seu poder-dever de promover a tutela do meio ambiente, bem como o livre exercício de atividades econômicas.

A competência para o pleno exercício do poder de polícia a nível municipal engloba, em conclusão: a) infrações ambientais de caráter nacional ou local cometidas com base na legislação federal e estadual o qual está inserido o Município, desde que ocorridas no território de sua jurisdição, independentemente de ser ou não competente para o licenciamento e b) infrações ambientais de caráter local com base na legislação ambiental municipal, desde que ocorridas no território de sua jurisdição.

A legislação ambiental voltarredondense está condensada em três núcleos principais que fundamentam os autos de infração exarados pela SMMA: a Lei Municipal 1.415/1976 (Código Administrativo de Volta Redonda), a Lei Municipal 4.438/2008 (Código Ambiental de Volta Redonda) e a Lei Municipal 4.924/2013 (Lei Municipal de Proteção e Bem Estar de Animais Domésticos).

Se repisada a premissa da ilicitude tão debatida acima, a legislação ambiental de Volta Redonda é considerada analítica em virtude da existência de um plexo normativo legal extenso que prevê diversas infrações ambientais, além de se recorrer à cláusula geral das infrações ambientais no artigo 151 do CAVR. As condutas são aferidas caso a caso de acordo com a fiscalização que delas tomar conhecimento.

A Lei Municipal 1.415/1976 condensou até o introito do CAVR todas as normas relativas à proteção do meio ambiente a nível local, além de prever multas para o descumprimento destas normas, por meio de tipos abertos (em branco) e



fechados. O artigo 8º da Lei Municipal 1.415/1976 (VOLTA REDONDA, 1976) prevê como exemplos de tipos fechados:

Art. 8º. As infrações a esta lei, a outras leis e regulamentos municipais no que couber, serão punidas com multas, a saber:

I – Praticar ato sujeito a licença antes da sua concessão. Multa de 3 UFIVRES; II – Negar-se a prestar informações ou por qualquer modo tentar embaraçar, iludir, dificultar ou impedir a ação dos agentes do fisco a serviço do Município. Multa de 5 UFIVRES;

III – Deixar de remeter à Prefeitura, em sendo obrigado a fazê-lo, documento exigido por Lei ou regulamento fiscal, nos prazos e nas condições estabelecidas. Multa de 1,5 UFIVRE;

[...] IX – Por continuar no exercício da atividade, no local cujo estabelecimento tenha sido interditado ou fechado pela autoridade fiscal, até que seja obedecida a ordem de interdição ou fechamento, ou até que seja regularizada a situação do estabelecimento, por dia de funcionamento. Multa de 1 UFIVRE.

Há tipos abertos, que se referem às normas que o próprio Código Administrativo de Volta Redonda (VOLTA REDONDA, 1976) prevê em dispositivos dispersos:

Art. 8º. [...].

VI – Por infrações às normas relativas à higiene pública. Multa de 3 UFIVRES; VII – Por infrações às normas relativas ao bem-estar público. Multa de 2 UFIVRES;

VIII – Por infrações às normas relativas à localização e ao funcionamento de estabelecimentos em geral, não previstas nos itens I a V. Multa de 2 UFIVRES.

Além das multas do artigo 8º da Lei Municipal 1.415/1976, foram previstas outras sanções compatíveis com as existentes e aplicadas hodiernamente, como é o caso da cassação da licença, do fechamento do estabelecimento, da apreensão de bens, da proibição de transacionar com as repartições municipais, do embargo e da demolição de obras, entre outros, os quais fogem ao escopo dos dados primários coletados na pesquisa.

O Código Administrativo de Volta Redonda foi quase que inteiramente revogado com a promulgação do Código Ambiental de Volta Redonda no que concerne à previsão de sanções administrativas ambientais, salvo poucos exemplos, que ainda justificam autos de infração analisados por esta pesquisa.

O primeiro exemplo é o de manter soltos animais de criação pecuária ou meramente pastoril em logradouros públicos (artigos 291 e 292 do Código Administrativo de Volta Redonda, sem correspondência com o CAVR ou legislação



posterior), ressalvados os domésticos, cuja proibição de abandono consta do artigo 32, I, da Lei Municipal 4.924/2013.

O segundo exemplo é a negação à prestação de informações à SMMA quando regularmente intimado para tal (artigos 4º, I e II, e 8º, II, do Código Administrativo de Volta Redonda, sem correspondência específica com o CAVR ou legislação posterior), ressalvada a hipótese de impedimento à realização de auditoria ambiental imposta administrativamente e o não comparecimento de responsável por empreendimento a audiência pública quando solicitado pela SMMA (artigo 156, VIII e XIII, do CAVR).

Em razão da previsão do artigo 151 do CAVR, acaso houver regulamentação ao Código Administrativo de Volta Redonda para prever mais infrações administrativas relacionadas ao descumprimento da legislação ambiental nele presente, atende-se o princípio da legalidade⁵.

A Lei Municipal 4.438/2008 (CAVR) teve a ambição de renovar a legislação ambiental municipal de Volta Redonda, para tratar sobre diversos temas relativos à conservação do meio ambiente a nível municipal, com o fim de materializar a competência outorgada ao município pelo artigo 24, VI, VII e VIII, e pelo artigo 30, I, da CRFB/1988.

Indubitavelmente, o CAVR representa o maior compêndio de normas legais que prevê as mais diversas infrações administrativas. O maior deles é representado pelo artigo 156 do CAVR, que conta com sessenta e seis incisos acerca das mais diversas condutas ilícitas contra o meio ambiente a que se cominam sanções administrativas de multa, não afastadas as outras sanções em espécie cabíveis aos casos *in concreto*. São exemplos de bens jurídicos tutelados: a) higiene pública; b) observância da legislação ambiental no que concerne ao licenciamento e ao atendimento de determinações da SMMA; c) poluição sonora e visual; d) arborização em espaços públicos e privados; e) poluição por efluentes líquidos e sólidos no solo e na água; f) qualidade do ar; g) bem-estar e saúde de animais (quando não conflitante com a Lei Municipal 4.924/2013), entre outros.

Como já exposto, o CAVR conta com o tipo aberto do artigo 151, de forma que o poder público municipal não se encontra desguarnecido na fiscalização ambiental quando o administrado praticar conduta não prevista em lei como sanção,

⁵ O único decreto referente ao Código Administrativo de Volta Redonda é o Decreto Municipal 5.692/1994, que criou uma comissão especial para a revisão do texto desta lei.



mas sim em ato normativo secundário⁶, porém em desrespeito flagrante às normas de proteção ao meio ambiente constantes da legislação municipal, estadual ou federal.

Por fim, o terceiro núcleo é representado pela Lei 4.924/2013, de Proteção e Bem-Estar de Animais Domésticos no Município de Volta Redonda. A *mens legis* é transparente ao se referir à proteção de animais domésticos, restando ainda vigentes disposições do Código Administrativo de Volta Redondo sobre animais de criação pecuária e pastoril.

Neste diploma legal, constam deveres dos tutores de animais domésticos quanto à conservação do local de convivência, à alimentação, à disposição de água, à higidez psicológica do animal (sem estimular atritos com outros animais ou mesmo com outros humanos), à saúde do animal em relação à comprovação de vacinação, à castração de animais quando recomendado pela SMMA, ao tempo determinado para manutenção do animal acorrentado, entre outros.

Os tipos administrativos presentes na Lei Municipal 4.924/2013 são em sua maioria fechados, consideradas as condutas do artigo 13 e as penalidades dos artigos seguintes, o que a lei denomina precipuamente de *maus tratos*. Existem outros tipos fechados mais graves, como a promoção de rinhas de animais (artigo 16 da Lei Municipal 4.924/2013), a que se comina a sanção de multa mais alta prevista na referida lei.

Não obstante haver diversos tipos fechados na Lei Municipal 4.924/2013, a Administração Ambiental poderá se servir livremente do artigo 151 do CAVR para punir condutas em que se configurem inobservância da legislação ambiental para animais domésticos na Lei Municipal 4.924/2013, se regulamentada a sanção em ato normativo da Prefeitura Municipal de Volta Redonda.

Organizadas as materialidades das infrações administrativas, deve-se minudenciar a forma pela qual o seu conseqüente normativo concreto, a sanção normativa, perfaz-se no mundo jurídico, mediante regular processo administrativo, com todas as garantias constitucionais e legais ao administrado.

2.3. FORMA E PROCESSAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL AMBIENTAL DE VOLTA REDONDA

O Processo Administrativo Fiscal Ambiental (mormente designado como “PAFA” pelo CAVR), se inicia com a lavratura do auto de infração logo que

⁶ O único decreto da Prefeitura Municipal de Volta Redonda a regulamentar o CAVR é o Decreto Municipal 15.669/2019, o qual regulamentou o fundo municipal de conservação ambiental (FUMCAM).



constatada a infração administrativa (artigo 147, caput, do CAVR). Reputa-se auto de infração, para Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 727):

ato administrativo contendo as informações relativas a uma situação irregular detectada por ele – ou por terceiros, mediante comunicação ao órgão ou entidade ambiental – que dá início a um processo administrativo de apuração de infração.

Como todo ato administrativo, o auto de infração possui requisitos genéricos para a sua existência e consequente validade⁷, quais sejam: um sujeito competente, uma forma prescrita em lei, uma finalidade, um objeto e um motivo.

O auto de infração é ato legalmente vinculado para o agente fiscal, observado o modal deôntico obrigatório da norma contida no artigo 147, *caput*, do CAVR, em similitude com as infrações administrativas em outras ramificações do direito (artigo 269 do Código Brasileiro de Trânsito, em relação às infrações administrativas de trânsito, artigos 3º e 142 do Código Tributário Nacional, em relação às infrações administrativas à legislação tributária, entre outros). Haverá discricionariedade somente quando a lei conferir margem de escolha ao administrador, o qual se vincula aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando escolher a penalidade a ser aplicada.

O auto de infração é o primeiro ato administrativo do PAFA e representa a fase de instauração do processo administrativo contra o administrado (artigo 147 do CAVR).

A notificação do auto de infração, para a realização da ampla defesa e do contraditório, princípios aplicáveis ao processo administrativo (artigo 5º, LV, da CRFB/1988), mesmo que o administrado decida por apresentar a sua defesa por si só ou por profissional não dotado de capacidade postulatória, conforme a jurisprudência pacífica do STF contida na súmula vinculante 5, ocorrerá na sistemática do artigo 150 do CAVR: a) pela própria assinatura do autuado (data na qual se reputa intimado para oferecer defesa); b) por via postal, com prova de recebimento; c) por edital, publicado uma única vez em imprensa oficial ou jornal de grande circulação regional.

A defesa poderá ser ofertada em 30 dias do recebimento do auto ou do final do prazo do edital (artigo 157, caput, do CAVR), por autenticação mecânica na Seção

⁷ A tradição doutrinária em se referir aos cinco clássicos requisitos do ato administrativo como “elementos”, mesmo que alguns se refiram à própria existência do ato, como a forma prescrita em lei, e outros se refiram à validade do ato, como é o caso da competência. A ausência de um dos requisitos do ato administrativo, como um todo, levam ao vício de legalidade e à anulação judicial ou por meio do exercício da autotutela. Vide FILHO, José dos Cantos Carvalho (2018, p. 167).



de Expediente do Departamento Geral de Administração da SMMA (artigo 157, §1º, do CAVR).

Após o anexo da defesa, será aberto prazo de 20 dias para que o fiscal autuante sustente o auto com os seus argumentos (artigo 157, §2º, primeira parte, do CAVR). Com a sustentação do auto, o PAFA será encaminhado ao Secretário Municipal de Meio Ambiente, o qual possui competência indelegável para o ato administrativo de julgamento da defesa (artigo 157, §2º, segunda parte, do CAVR).

Após o julgamento pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente, o administrado terá 30 dias contados da publicação da decisão de primeiro grau administrativo, meio pelo qual será intimado (artigo 157, §3º, do CAVR), para recorrer à Junta de Análise a Recursos de Infrações Ambientais (JARIA – artigo 157, §4º, do CAVR).

O Presidente da JARIA realizará sorteio entre seus membros para definir o relator do recurso, que apresentará voto fundamentado em reunião previamente marcada (artigo 157, §6º, primeira parte, do CAVR). O artigo 157, §6º, segunda parte, do CAVR, possibilita ao administrado ou seu advogado fazer uso da palavra por 10 minutos na sessão de julgamento, porém deve-se entender como incompatível esta restrição segundo a citada jurisprudência do STF (súmula vinculante 5), de forma que o administrado ou qualquer profissional ou pessoa que o representar possa se utilizar deste expediente.

O julgamento do recurso à decisão de primeiro grau será concluído pela orientação da maioria simples dos votos dos membros da JARIA (artigo 157, 8º, do CAVR). Em caso de decisão de primeiro grau que exonere o autuado do pagamento da multa, seus efeitos condicionar-se-ão ao reexame necessário pela JARIA (artigo 162 do CAVR).

Com a decisão pela JARIA ou com o trânsito em julgado administrativo em primeiro grau, será aberto um prazo de 20 dias, a contar de regular intimação do administrado, para o pagamento voluntário (artigo 163, caput, do CAVR).

Caso não realize o pagamento, a SMMA encaminhará o PAFA à Secretaria Municipal de Fazenda para que, no prazo de 60 dias, se inscreva o débito em dívida ativa e o remeta à Procuradoria Geral do Município para a propositura da execução fiscal (artigo 163, §1º, do CAVR), cujo procedimento acompanha o procedimento da Lei 6.830/1980, de Execução Fiscal.

Conhecido o substrato material das principais infrações ambientais em Volta Redonda, o desenho jurídico dos autos de infração ambientais municipais e o procedimento do PAFA até o segundo grau de jurisdição administrativa, objetiva-se



no próximo tópico analisar questões preliminares e, posteriormente, os dados primários coletados em pesquisa empírica para responder a questionamentos sobre as estatísticas e fornecer interpretações sobre o objeto da pesquisa e conclusões sobre a possível assistência do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal Fluminense, campus Volta Redonda.

3. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A COLHEITA DE DADOS PRIMÁRIOS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (SMMA) DE VOLTA REDONDA

Inicialmente, o pesquisador empírico no direito deve sempre se apoiar em premissas muito bem definidas para que a metodologia seja cumprida sem desvios e que o objeto da pesquisa seja mais bem interpretado ao final, então, nesta toada, devem ser tomadas considerações preliminares.

Como o objetivo inicial é averiguar o estado dos PAFAs que correm junto à SMMA e investigar se o Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal Fluminense tem aptidão para assistir administrados autuados por infrações à legislação ambiental, foram realizados recortes sobre o objeto total da pesquisa para adequá-lo à proposta.

O Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal Fluminense em Volta Redonda presta assistência jurídica gratuita a pessoas físicas, portanto, somente foram selecionados PAFAs cujos administrados fossem pessoas naturais ou o empresário individual, cuja personalidade jurídica não difere daquela da pessoa física que exerce a atividade (artigo 966, caput, do CC). Portanto, foram realizados, respectivamente, um recorte espacial-federativo (PAFAs da SMMA de Volta Redonda) e um recorte do objeto relativo a pessoas físicas ou empresários individuais.

A prestação dos serviços jurídicos pelo Núcleo de Prática Jurídica referido somente pode ser materializada, e com base em costume praticado pelos integrantes do núcleo, se se configurar hipossuficiência econômica do assistido, considerados rendimentos e despesas mensais indispensáveis com a própria pessoa e com a sua família ou dependentes. Neste sentido, caberia um recorte do objeto relativo à hipossuficiência das pessoas físicas examinadas.

Em relação a este fato, é de se ressaltar que a conferência do preenchimento deste requisito cabe ao residente jurídico quando confrontado na primeira consulta. Entretanto, para esta pesquisa, a quantificação das pessoas que podem ser assistidas pelo Núcleo de Prática Jurídica poderia ser realizada a partir da informação do número de Cadastro de Pessoa Física no Cadastro único para Programas Sociais (CadÚnico) quando houver informação, nos autos, de outros dados pessoais do autuado, como a



data de nascimento e o nome da mãe, os quais são necessários para a consulta no sítio do governo federal. Desta forma, não se realizará qualquer recorte neste sentido, porque a filtragem dependeria de dados não constantes nos PAFAs e que podem ser fornecidos ao residente jurídico no primeiro atendimento.

Também foi realizado um recorte de caráter temporal: somente foram analisados os PAFAs de 2018 e de 2019, visto que já estavam autuados e a primeiro juízo sensorial contavam com um número significativo de pessoas, em tese, sem assistência jurídica. Serão realizadas oportunamente, nesta pesquisa, considerações acerca da prescrição da pretensão pública de punição administrativa e da prescrição intercorrente no PAFA.

A pesquisa se orientou para, a partir dos recortes e dos dados contidos nos PAFAs, colher informações sobre: a) a quantidade de infrações cometida por bairros e por setores; b) a infração cometida; c) o motivo de direito da infração, segundo as leis municipais, estaduais ou federais consideradas individualmente; d) se o administrado assinou o auto de infração; e) se, nos casos de ausência de assinatura do auto pelo autuado, em quantos casos houve notificação por correio, por edital ou se o autuado apresentou defesa espontaneamente; f) se houve defesa⁸; g) quantas das defesas foram subscritas pelo próprio autuado ou por outro profissional (advogado, engenheiro ou outro profissional); h) quais foram os argumentos levantados nas defesas opostas, considerados os argumentos individualmente; i) em quantos dos PAFAs houve julgamento pelo Secretário de Meio Ambiente; j) em quantos dos PAFAs houve recurso à JARIA; k) em quantos PAFAs houve celebração de Termo de Ajustamento de Conduta; l) qual foi o patamar individual das multas, qual foi o total em reais de multas aplicadas no período delimitado⁹ e qual foi o total em reais já arrecadados em favor da SMMA considerados somente os PAFAs (excluídas execuções fiscais, portanto).

Desta forma, delimitado o objeto da pesquisa e selecionados os dados dos PAFAs conforme os questionamentos realizados, demonstram-se os resultados da pesquisa.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

⁸ Qualquer protocolo de documento no prazo que contestasse os termos do auto de infração, que apresentasse alegação de impossibilidade de pagamento ou que dispusesse o desconhecimento da legislação ambiental.

⁹ Houve aplicação de multa em todos os PAFAs pesquisados, porém em poucos havia outras espécies de sanções. Em apenas 5 PAFAs, que se referiam a maus tratos de animais houve aplicação da sanção de apreensão dos animais. Em um PAFA, que se referiam a construções em Área de Preservação Permanente (beira de rio), houve aplicação da sanção de demolição da construção.



Individualmente, constam os questionamentos e as respostas com os resultados quantitativos, resguardada a análise (pesquisa qualitativa) *a posteriori*.

4.1. QUANTAS INFRAÇÕES FORAM COMETIDAS POR BAIRRO?

A respeito deste tópico, devem ser feitas considerações acerca do agrupamento realizado.

Os bairros oficiais são aqueles reconhecidos pela legislação municipal, enquanto os bairros não oficiais, dispostos entre parênteses, são aquelas localidades cuja organização setorial do município não foi reconhecida por lei, embora haja costume do povo e outros fatos permitam a identificação daquela localidade no bairro oficial, como os títulos das linhas de ônibus, de postos de saúde e locais públicos de encontro. São os resultados:

Bairro (inclusive subdivisões não oficiais)	Número de infrações
Bela Vista, Conforto, Jardim Europa, Jardim Suíça, Laranjal, Minerlândia, Pinto da Serra, Santa Inez, São João Batista, Siderópolis e Vila Brasília	0
Nossa Senhora das Graças, Rústico, São Cristóvão, São João, São Lucas, Sessenta, Três Poços, Vila Mury	1
Açude (I, II, III e IV), Aero Clube, Barreira Cravo (inclusive Jardim Veneza), Brasilândia (inclusive Nova Primavera), Dom Bosco (inclusive Califórnia), Jardim Belmonte, Monte Castelo, Niterói (inclusive Jardim Primavera e Limoeiro), Padre Josimo, Voldac (inclusive Jardim Caroline)	2
Aterrado, Belo Horizonte, Candelária, Eucaliptal, Jardim Belvedere, Roma (I e II), Santa Rita do Zarur, São Geraldo e Vila Santa Cecília	3
Casa de Pedra (inclusive Jardim Tiradentes, Jardim Vila Rica e Vila Rica) e São Luiz (inclusive Nova São Luiz)	4
Água Limpa, Belmonte (inclusive Siderlândia), Santa Cruz (inclusive Santa Cruz II), Vila Americana	5
Jardim Amália	6
Ponte Alta (inclusive 249, Cajueiro e São Carlos)	7



Retiro (inclusive Mariana Torres)	9
Santo Agostinho	12
Setores de gestão¹⁰	Número de infrações
Setor Norte	17
Setor Centro-Norte	21
Setor Oeste	11
Setor Sudoeste	13
Setor Centro-Sul	20
Setor Sul	10
Setor Leste	25

4.2. QUAIS SÃO AS INFRAÇÕES COMETIDAS, SEGUNDO OS MACROGRUPOS CONSIDERADOS NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL?

Assunto	Número de infrações
Maus tratos aos animais	49
Poda/corte de indivíduo arbóreo e terraplanagem (movimentação e corte de terra/talude), ambos sem autorização da SMMA	15

¹⁰ Todas as informações com substrato legal sobre os bairros oficiais e os setores de gestão foram condensadas no sítio oficial da Empresa de Processamento de Dados de Volta Redonda devidamente referenciado, entidade constituída sob a forma empresa pública, encarregada da gestão dos recursos de tecnologia da informação e comunicação da cidade de Volta Redonda, com criação autorizada pelo artigo 7º, XIX, da Lei Municipal 5.367/2017, e regulamentação pelo Decreto Municipal 14.756/2017. Vide VOLTA REDONDA (2017a).



Má conservação de lote	9
Bota-fora irregular (inclusive ferro velho e desmonte de veículos), sem licenciamento ou em desacordo com a norma licenciadora	6
Ausência de licença ambiental para atividade potencialmente poluidora	5
Emissão de ruídos acima dos índices permitidos	4
Queima de material ao ar livre sem autorização	3

4.3. QUAIS SÃO OS MOTIVOS DE DIREITO DA INFRAÇÃO, SEGUNDO AS LEIS MUNICIPAIS, ESTADUAIS OU FEDERAIS CONSIDERADAS INDIVIDUALMENTE?

Motivo de direito	Número de infrações
Código Ambiental de Volta Redonda	49
Lei Municipal 4.924/2013 (maus tratos aos animais) ou Código Administrativo de Volta Redonda (normas em relação aos animais)	49
Código Administrativo de Volta Redonda (outras normas)	11
Legislação estadual (em especial a Lei Estadual 3.467/2000)	8
Legislação federal (em especial a Lei 9.605/1998)	2

Há autos de infração com fundamentação múltipla, portanto o quantitativo pode ser maior que o universo dos PAFAs pesquisados.

4.4. O ADMINISTRADO ASSINOU O AUTO DE INFRAÇÃO?

No universo de PAFAs pesquisados, 54 particulares assinaram o auto de infração e 63 não assinaram.

Nos casos de ausência de assinatura do auto pelo autuado, em quantos casos houve notificação por correio, por edital ou se o autuado apresentou defesa espontaneamente?



Foram 32 autuados notificados por correio com aviso de recebimento, 11 por edital e 6 se apresentaram espontaneamente. Os outros autuados do universo de 63 que não assinaram o auto no momento da sua lavratura não foram notificados até o momento de fechamento da pesquisa, em 4 de março de 2020.

O autuado se defendeu?

Como explicitado, a defesa, para fins desta pesquisa, também engloba manifestações sem pretensão a resistir, como pedidos de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), de revogação da multa por impossibilidade de pagamento e desconhecimento da legislação ambiental. Foram 49 defesas apresentadas contra 68 particulares em estado de revelia.

Quantas defesas foram subscritas pelo próprio autuado e quantas por um profissional (advogado, engenheiro ou outro profissional)?

Foram 8 defesas realizadas por advogados (incluindo aquelas não subscritas por advogados, porém cuja apresentação dos argumentos e a sua própria natureza influem terem sido confeccionadas por profissional do direito), 3 defesas por engenheiros e 38 defesas pelos próprios administrados.

Quais foram os argumentos levantados nas defesas opostas, considerados os argumentos individualmente?

Em 15 defesas, foi alegada a impossibilidade de pagamento, com ou sem pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Em 8 defesas, levantou-se o argumento do desconhecimento da legislação ambiental. Em 36 outras defesas, foram alegadas questões de fato ou de direito que resistem à pretensão estatal (inconstitucionalidades/ilegalidades, ilegitimidade passiva, ausência de proporcionalidade na multa, caso fortuito ou força maior¹¹, entre outros).

Em quantos casos houve julgamento pelo Secretário de Meio Ambiente?

Não houve julgamentos em 1º grau administrativo no âmbito dos PAFAs pesquisados.

Em quantos casos houve recurso à JARLA?

Não houve recursos interpostos à JARLA. A mesma consideração para o número de julgamentos e para a omissão do órgão vale para este quesito.

¹¹ É de se notar que as chuvas de 7 de abril de 2019, que causaram transtornos em toda a microrregião do Vale do Paraíba fluminense, constaram como argumentos para a exclusão da responsabilidade pelo ilícito administrativo em diversos casos. Vide DIÁRIO DO VALE, 2019.



Em quantos PAFAs houve celebração de TAC?

Houve celebração de 6 TACs nos PAFAs pesquisados.

4.5. QUAL FOI O PATAMAR INDIVIDUAL DAS MULTAS, QUAL FOI O TOTAL EM REAIS DE MULTAS APLICADAS NO PERÍODO DELIMITADO E QUAL FOI O TOTAL EM REAIS JÁ ARRECADADO EM FAVOR DA SMMA, CONSIDERADOS SOMENTE OS PAFAs (EXCLUÍDAS AS EXECUÇÕES FISCAIS) ?

Patamar	Número de sanções
Até R\$1.000,00	27
De R\$1.000,01 a R\$3.000,00	52
De R\$3.000,01 a R\$6.000,00	12
De R\$6.000,01 a R\$15.000,00	13
De R\$15.000,01 a R\$100.000,00	9
Mais de R\$100.000,00	4
Total das autuações	R\$1.406.706,60
Total já arrecadado com comprovação de cumprimento dos TACs	R\$1.356,35

5. CONCLUSÕES SOBRE A PESQUISA

As considerações finais da pesquisa constam de três pilares principais: a realização do objetivo inicial acerca da reserva oculta nos PAFAs de Volta Redonda, o papel do Núcleo de Prática Jurídica na defesa de hipossuficientes na esfera judicial e extrajudicial e o dever estatal de promoção da educação ambiental e da justiça restaurativa.

Inicialmente, a pesquisa possibilitou o esclarecimento de uma grande reserva oculta de hipossuficientes em relação à matéria de direito ambiental, sobretudo na esfera das infrações administrativas. Entende-se por reserva oculta na pesquisa jurídica aquele universo de objetos cuja elucidação ou esclarecimento servem a um determinado fim legítimo, por estar este universo não evidente para a comunidade em geral em razão de ausência de divulgação oficial de dados (CERVINI, 2010).



Malgrado a pesquisa, por motivos objetivos, não ter considerado os PAFAs dos exercícios anteriores, a quantidade das autuações pesquisadas permite ao intérprete dos dados, concatenado com os objetivos principais do Núcleo de Prática Jurídica, concluir que pode haver autuados em necessidade premente de assistência jurídica gratuita, subsumidos ao público-alvo do núcleo (segundo análise da hipossuficiência pelo residente jurídico), para a apresentação de defesa ou pedidos de celebração de TAC, conforme for o caso.

Esta necessidade decorre, em parte, da ignorância dos autuados sobre os procedimentos a serem tomados em relação à autuação, sobretudo quanto ao auxílio jurídico na defesa do auto de infração, e em parte da possibilidade de postulação em processos administrativos sem subscrição da manifestação por profissional legalmente habilitado (defensor público e advogado privado).

Há compatibilidade com as exigências dos casos em relação ao corpo integrante do núcleo: a existência de estagiários permanentes e volantes que possuem em sua grade a disciplina de direito ambiental na graduação, além de residentes jurídicos atuantes no direito público, fundamenta a possibilidade, conforme disponibilidade, do núcleo de assistir estas pessoas.

O corpo de residentes jurídicos pode avaliar a viabilidade de se estudar a arguição de prescrição intercorrente em PAFAs anteriores, com base na legislação municipal que reconhece a prescrição para a revisão dos atos administrativos com efeitos benéficos ao particular, mesmo que não haja previsão legal desta forma de extinção do crédito público¹², com base em precedentes judiciais que se fundamentam no macroprincípio da segurança jurídica (artigo 5º, XXXVI, da CRFB/1988) e em precedentes como o REsp 1.245.412/MT, no qual se reconheceu prescrição intercorrente em processo de execução quando não havia na legislação processual civil vigente previsão para tal.

A atuação do Núcleo de Prática Jurídica, no entanto, não se resume à esfera defensiva, como bem exposto em seu regulamento. Integrante formal da estrutura da Administração Indireta federal como órgão de autarquia, o Núcleo de Prática Jurídica deve obediência ao artigo 225, VI, da CRFB/1988, do qual se extrai o comando de promoção da educação ambiental e de conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

¹² O despacho 112/2017 da Procuradoria Geral do Município de Volta Redonda no PAFA 60/2011 se orienta neste sentido: “Opinamos pela necessidade e possibilidade de conclusão dos processos administrativos, ante a inexistência de prescrição por ausência de fundamento legal que a preveja de forma intercorrente, com o consequente encaminhamento de todos os autos à JARIA para que imediatamente decida por manter ou não o auto de infração, observando após o procedimento constante do art. 163 do Código Municipal de Meio Ambiente, tudo sem prejuízo da apuração das responsabilidades”. Vide VOLTA REDONDA (2017).



Aliado à similar previsão no artigo 145, V, do CAVR, a SMMA encontra-se, como instituição permanente e crucial para o a preservação do meio ambiente a nível local, obrigada formalmente a uma função de orientação ambiental.

Destas normas, podem-se extrair diversas conclusões e sugestões de planos acerca da execução de políticas públicas acerca dos ilícitos administrativos, para que o povo os tenha como diretrizes de conduta, nunca como meio oportunista para financiar o Estado.

O Núcleo de Prática Jurídica, em parceria com organizações não governamentais de âmbito local em defesa dos animais e da própria SMMA, pode ajudar a organizar mutirões itinerantes em bairros estratégicos acerca de direitos dos animais segundo a Lei Municipal 4.924/2013, a principal responsável pelas autuações¹³. Outros temas são bem-vindos – para a justificação da pesquisa, recomendam-se as infrações mais recorrentes, como terraplanagem, poda e corte de indivíduos arbóreos sem autorização do órgão e má conservação de lotes.

A SMMA, assim como já ocorre informalmente em outros órgãos públicos localizados em Volta Redonda, mesmo que pertencentes à Administração Estadual ou Federal (Delegacia da Receita Federal, Ministério Público, Defensorias Públicas Estadual e da União), pode firmar convênios administrativos com a Universidade Federal Fluminense para o encaminhamento de casos sensíveis e urgentes para o Núcleo de Prática Jurídica e possibilitar, tão logo, a defesa administrativa ou a celebração de TAC.

O mero exercício do poder de polícia, quando da autuação ambiental, pode se revelar extremamente destrutivo na relação particular-público na medida em que a função educativa da sanção não é cumprida na sua maioria das vezes, dado o número expressivo de autuados que não possuem conhecimento qualquer da legislação ambiental, ou mesmo que seus atos não configurem qualquer dano ambiental (acorrentar um animal, podar árvore, deixar pouca quantidade de dejetos de entulho numa calçada). Por esta razão, o poder de polícia, como prerrogativa do poder público, deve vir acompanhado da instrução ao infrator em relação à legislação municipal.

A Administração Pública, incluso o Núcleo de Prática Jurídica, pois órgão de autarquia federal, é destinatária solidária do dever constitucional insculpido no artigo 225, §1º, VI, para a promoção da educação ambiental irrestrita, *id est*, em toda a sociedade, não somente na rede de ensino regular. No próprio CAVR, a educação

¹³ O propósito não é substituir o órgão ambiental ou as organizações não governamentais nas suas funções precípuas. Propõe-se que o Núcleo de Prática Jurídica deve se dispor a atuar positivamente na promoção da educação ambiental por meio de parcerias, convênios, da maneira mais coordenada a critério do órgão ambiental, o qual possui maior capacidade institucional para lidar com as questões desta pesquisa.



ambiental consta como objetivo da Política Municipal de Meio Ambiente (artigo 3º, X), como instrumento desta mesma política (artigo 4º, XI) e como área prioritária de investimento pelo Fundo Municipal de Conservação Ambiental (artigo 16, § único, V).

O Núcleo de Prática Jurídica pode, portanto, promover ações em conjunto com o Grupo de Pesquisa em Meio Ambiente, criado em 2014, para a continuação da pesquisa em recrudescimento das premissas acerca da proteção do meio ambiente por meio de atuação extrajudicial da conscientização ambiental (artigo 225, VI, da CRFB/1988).

Com a tradição iniciada no curso de graduação da Universidade Federal Fluminense pela inserção de estudos de métodos consensuais de resoluções de conflitos, será possível instaurar sessões de justiça restaurativa entre administrados atuados e vítimas particulares de lesões ambientais, sem a pretensão de configurar elemento do procedimento do PAFA de Volta Redonda, o qual dependeria de lei em atenção ao devido processo legal, porquanto a justiça restaurativa é (SILVA, Carlos Henrique de Paula; BONDEZAN, Gabriela Rangel; KLEVENHUSEN, Renata Braga, 2019, p. 397):

[...] guiada pela mais importante premissa, a de que os sujeitos conflituosos devem poder atuar diretamente na resolução de seus conflitos por meio de suas metodologias, sendo, portanto, capazes de preencher as lacunas circunstanciais de cada caso.

A justiça restaurativa, de natureza casuística, não se relacionaria primária e diretamente com a estrutura da relação estabelecida pelo direito ambiental, entre poder público e o particular. A transação na sessão de mediação/facilitação para a formulação de um TAC pode suprir esta demanda, tanto para definir a quantificação da multa transacionada quanto para o estabelecimento de medidas preventivas para que o dano não volte a ocorrer, mesmo que somente a primeira medida conste dos TACs analisados.

Há casos, entretanto e certamente, de particulares que sofreram danos em suas propriedades, relacionados a alguma infração ambiental. A título de ilustração, o órgão ambiental não será capaz de reunir todos os interesses de pessoas atingidas pela poluição de um rio, mas tão somente a contenção da infração praticada e, talvez, a reparação do dano ambiental. A sessão de justiça restaurativa atinge estes interesses e possibilita a resolução consensual de um conflito que por vezes é capturado pelo



estado sob a rubrica de “direitos coletivos *lato sensu*”, tutelados exclusivamente pelos legitimados a ajuizar ação civil pública (Lei 7.347/1985).

Individualmente, o quadro é o mesmo: em uma situação comum no município, caso um particular seja autuado por emitir ruídos excessivos, de modo a infringir a legislação ambiental e a importunar a paz de um outro particular, a sessão de justiça restaurativa poderá tutelar os interesses de ambas as partes, que passam ao largo do interesse do Estado, qual seja, o de aplicar a sanção (no caso, a reparação do dano, diferentemente do cenário descrito anteriormente, é tutelada pelo particular, por evidente direito subjetivo individual).

Assim, o Núcleo de Prática Jurídica pode trabalhar junto ao órgão ambiental para que sejam direcionados os particulares cujos interesses possam ser melhor atendidos em uma sessão de justiça restaurativa, mediante sua anuência, pela primazia dos métodos de resolução consensual dos conflitos como diretriz para a pacificação social em um sistema multiportas, como instituído pela Resolução 125/2010 do CNJ.

Realizadas todas as considerações específicas, é possível concluir que o Núcleo de Prática Jurídica, no que concerne às suas funções estipuladas pelo seu regulamento e em razão do seu corpo de integrantes, deve à sociedade uma postura cooperativa com a SMMA, com as organizações não governamentais e com outras instituições, de modo amigável e construtivo, na promoção da justiça administrativa ambiental em âmbito local, além das inúmeras funções educativas em relação à conservação dos bens jurídicos tutelados pela legislação ambiental brasileira, sem a pretensão de se substituir nas funções destas instituições.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 125/2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Decreto 6.514/2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Lei 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fcd/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Lei 7.347/1985**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Lei 9.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Lei 9.433/1997 (Política Nacional de Resíduos Hídricos)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 140/2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (Conselho Nacional do Meio Ambiente). **Resolução 237/1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Manifestação na ADI 4.757/DF**. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339177662&text=.pdf>. Acesso em: 3 de dezembro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Recurso Especial 1.245.412/MT**. Relator Ministro Luís Felipe Salomão. Julgamento em 5 de junho de 2015. Publicação em 17 de junho de 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/decisoes/toc.jsp?livre=1.245.412&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 13 de março de 2020.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135/DF**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 9 de novembro de 2016. Publicação em 12 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário 550.769/RJ**. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento em 7 de maio de 2013. Publicação em 22 de maio de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5569814>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Enunciado da súmula vinculante 5 do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1199>. Acesso em: 13 de março de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.757/DF**. Relatora Ministra Rosa Weber. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4224704>. Acesso em: 13 de março de 2020.

CERVINI, Raul. A Cifra Negra da Criminalidade Oculta. Tradução de José Henrique Pierangelli e Maria Alice Andrade Leonardi. **Revista Doutrinas Essenciais de Direito Penal**. Volume 1, p. 215-225, 2010. Disponível em: https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1285251973.pdf. Acesso em: 13 de março de 2020.

DIÁRIO DO VALE. **Forte chuva atinge Volta Redonda causando alagamentos e deslizamentos**. Disponível em: <https://diariodovale.com.br/ultima-noticia/forte-chuva-atinge-volta-redonda-e-caoa-alagamentos-e-deslizamentos/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

FERRO, Álvaro André; BOMFIM, Taís Mascarenhas. **Conflito de competência em questões ambientais: divergências entre órgãos licenciadores e fiscalizadores em razão da competência comum material** (2018). Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/conflito-de-competencia-em-questoes-ambientais-divergencias-entre-orgaos-licenciadores-e-fiscalizadores-em-razao-da-competencia-comum-material/>. Acesso em: 13 de março de 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a Natureza**. 9ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.



GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

SILVA, Carlos Henrique de Paula; BONDEZAN, Gabriela Rangel; KLEVENHUSEN, Renata Braga. A Justiça Restaurativa Aplicada aos Crimes Ambientais. In: DE CARLI, Ana Alice; PERALTA, Carlos E. (org.), **Água, Floresta e Clima no Século XXI**: abordagem holística e multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A inversão do ônus da prova na reparação do dano ambiental difuso. IN: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (organizadores). **Aspectos processuais do Direito Ambiental**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 22.

VOLTA REDONDA. **Decreto Municipal 14.756/2017**. Disponível em: <https://new.voltaredonda.rj.gov.br/images/Documentos/decretos/Decreto14756-EPDVR.pdf>. Acesso em: 13 de março de 2020.

VOLTA REDONDA. **Fiscaliza VR**. Disponível em: <https://new.voltaredonda.rj.gov.br/22-campanhas/campanhas-4/819-fiscaliza-vr>. Acesso em: 13 de março de 2020.

VOLTA REDONDA. **Lei Municipal 1.415/1976 (Código Administrativo de Volta Redonda)**. Disponível em: https://sapl.voltaredonda.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1976/1224/1224_texto_integral.pdf. Acesso em: 13 de março de 2020.

VOLTA REDONDA. **Lei Municipal 4.438/2008 (Código Ambiental de Volta Redonda)**. Disponível em: https://sapl.voltaredonda.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/2941/2941_texto_integral.pdf. Acesso em: 13 de março de 2020.

VOLTA REDONDA. **Lei Municipal 4.924/2013 (Lei Municipal de Proteção e Bem Estar de Animais Domésticos)**. Disponível em: https://sapl.voltaredonda.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2013/2200/2200_texto_integral.pdf. Acesso em: 13 de março de 2020.

VOLTA REDONDA. **Lei Municipal 5.367/2017**. Disponível em: https://sapl.voltaredonda.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/139/139_texto_integral.pdf. Acesso em: 13 de março de 2020.