



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: 38

[Handwritten signature]

PARECER Nº 433/2012

PROCESSO Nº: SPU 11281498-0
INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Mulungu
ASSUNTO: Opina pela aplicação do art. 11, II, do Decreto Federal nº 6.514/98 (reincidência específica).

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. OFENSA REITERADA AO MESMO TIPO INFRACIONAL. PRÁTICA DA MESMA INFRAÇÃO AMBIENTAL. CARACTERIZAÇÃO DE REINCIDÊNCIA ESPECÍFICA. INTELIGÊNCIA DO ART. 11, INCISO II, DO DECRETO FEDERAL Nº 6.514/08.

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 201011173955 - AIF em decorrência de realização de obras sujeitas a licenciamento ambiental localizadas em unidade de conservação (APA da Serra de Baturité), no Município de Mulungú/CE, sem anuência do órgão gestor, tendo sido aplicada multa de R\$7.000,00 (sete mil reais), em desfavor da Prefeitura Municipal de Mulungu, autora da infração ambiental.

Consta, à fl. 02, o Auto de Infração, fundamentado no art. 70 e 72, II da Lei Federal nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 e art. 3º, II, cumulado com o art. 66, I do Decreto Federal nº 6.514 de 22 de julho de 2008.



SEMACE

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: 39

PROJU

Às fls. 03/06, repousa o Relatório de Infração Administrativa Ambiental – RAlA nº 1151/2011.

Encontra-se, à fl. 07, Comunicação de Crime informando a ocorrência dos fatos constantes do Auto de Infração, bem como, remetendo os documentos anexos ao processo ao Ministério Público para instauração da competente Ação Penal e, se cabível, propositura da respectiva Ação Civil Pública visando a reparação do dano.

Na sequência, acostou-se o AR – Aviso de Recebimento (fl. 12) confirmando que, em 19/05/2011, o autuado teve regular ciência da autuação.

Em 07/06/2011 foi, tempestivamente, apresentada Defesa Administrativa (fls. 14/24). Nessa peça, a autuada alega ter sido surpreendida ao receber o Auto de Infração, uma vez que não havia autorizado qualquer obra no imóvel descrito, bem como que, ao buscar averiguar os fatos narrados, descobriu que a construção teve início através de uma invasão promovida por posseiros clandestinos. Expôs, ainda, que não tinha ciência da construção e, por isso, não seria a responsável pelo ato infracional. Questionou, entretanto, por que a atividade não foi embargada no momento da ação fiscalizatória.

Submetido o feito à apreciação da Equipe Técnica responsável, esta emitiu Parecer Instrutório Completo nº 726/2011 (fls. 27/37) opinando pela manutenção do AI e indeferimento da defesa administrativa.

Através do Parecer Instrutório Completo, a EQTEC solicitou manifestação jurídica acerca do tipo de reincidência a ser aplicada ao caso em questão, pois, conforme o aludido no parecer, a administrada é reincidente, visto ter-se verificado através do sistema SIGA que a mesma fora anteriormente autuada, em 30/07/2009. Na ocasião, fora emitido o Auto de Infração nº 139/2009-GS/PJ, com enquadramento no art. 66 do Decreto Federal 6514/08, em razão do cometimento da seguinte infração: “construção de um sistema de abastecimento de água com uma vazão de 15m³/h sem o devido licenciamento ambiental em Mulungu/CE”.

Empós, vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer.

É o breve relatório. Passo a opinar.

PROJU



SEMACE

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU



Objetiva a presente manifestação apreciar a sugestão da DIFIS no sentido de indeferir a defesa administrativa, com a consequente manutenção do AI nº 201011173955-AIF, bem como elucidar dúvida quanto à espécie de reincidência aplicável ao caso.

Cumpra esclarecer, inicialmente, que o auto de infração ambiental é ato administrativo, formalizado através de documento específico pelo qual a autoridade competente, diante de uma infração à legislação ambiental, procede à sua descrição e imposição da sanção correspondente, devendo, para tanto, obedecer os requisitos exigidos por lei, em atenção ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública.

No âmbito das infrações ambientais, deve-se observar os preceitos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, especificamente no que diz respeito às infrações administrativas, disciplinadas no Capítulo VI, arts. 70 a 76, bem como de seu decreto regulamentador (Decreto Federal nº 6514/08).

In casu, consoante atestou a EQTEC, em seu parecer instrutório nº 726/2011, além do Auto de Infração nº 201011173955-AIF enquadrado no art. 66, I do Decreto Federal nº 6.514/08 decorrente da construção de obras sujeitas a licenciamento ambiental em unidade de conservação sem anuência do órgão gestor, fora lavrado anteriormente, em 30/07/2009, o Auto de Infração nº 139/2009-GS/PJ, com enquadramento no mesmo art. 66 do Decreto 6.514/08, referindo-se este último AI à construção de um sistema de abastecimento de água com uma vazão de 15m³/h sem o devido licenciamento ambiental, em Mulungu/CE. Sobre as infrações cometidas, o parecer instrutório aduz o seguinte:

No caso concreto temos a lavratura de dois autos de infração, enquadrados no mesmo artigo, 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008, mas com fato infracional diferente, no primeiro a construção de sistema de abastecimento de água e o segundo construção de residências unifamiliares, ambos na APA da Serra de Baturité sem possuir licença ambiental.

Segundo as informações constantes no mencionado parecer, constatou-se que o infrator é reincidente, em razão do cometimento de uma mesma ação ilícita, qual seja: construir sem licença/autorização ambiental no mesmo objeto jurídico tutelado (APA).



SEMACE

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: 44

PROJU

Ao final de sua manifestação, a Equipe Técnica questiona sobre o tipo de reincidência aplicável, se genérica ou específica, sugerindo, contudo, que, no caso em tela, seja utilizada a reincidência específica por ter-se levado a efeito uma mesma infração ambiental, no mesmo objeto jurídico tutelado (APA).

Sobre o tema, insta trazer à baila o artigo 15, inciso I, da Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, que trata dos fatos ensejadores do agravamento da pena, prescrevendo, *in verbis*:

Art. 15. São circunstâncias que agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime:

I - reincidência nos crimes de natureza ambiental;

{...}

No que tange aos tipos de reincidência existentes na seara das infrações administrativas ambientais, importa examinar os preceitos contidos no artigo 11 do Decreto Federal nº 6.514/08, a saber:

Art. 11. O cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período de cinco anos, contados da lavratura de auto de infração anterior devidamente confirmado no julgamento de que trata o art. 124, implica:

I - aplicação da multa em triplo, no caso de cometimento da mesma infração; ou

II - aplicação da multa em dobro, no caso de cometimento de infração distinta.

(grifo nosso)

Dessarte, verifica-se a reincidência quando há prática reiterada de um ato infracional, ou seja, quando ocorre a repetição do cometimento de um ilícito por uma mesma pessoa (física ou jurídica). De acordo com a legislação ambiental, pode classificar-se como específica, quando se comete a mesma infração (inciso I), ou genérica, quando se pratica infrações distintas (inciso II).



SEMACE

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL: 42

[Handwritten signature]

Face às considerações acima, observa-se estar clara a caracterização de reincidência, vez que foram praticadas 2 (duas) infrações ambientais, pelo mesmo administrado, dentro do período de 5 (cinco anos). Resta, então, definir qual espécie de reincidência deve ser aplicada à hipótese fática descrita no vertente processo.

Como já se demonstrou, ocorrerá reincidência específica sempre que uma mesma pessoa (física ou jurídica) cometer mais de uma vez a mesma infração, enquadrando-se na situação disposta no inciso I do dispositivo legal supra colacionado.

Em regra, cada artigo compreendido entre os arts. 24 e 92 do Decreto Federal nº 6.514/98 tipifica uma infração administrativa ambiental, podendo, cada um deles, contemplar, em seu *caput*, incisos e/ou parágrafos, modalidades na mesma infração. Existem, porém, exceções a essa regra, como é o caso do art. 62, que não traz em seu bojo uma figura típica própria, mas tão somente modalidades da infração insculpida no artigo anterior (61).

Dessarte, no âmbito das infrações administrativas ambientais, será reincidente específico o administrado que incidir mais de uma vez no mesmo tipo infracional, o que, na maioria das vezes, significará ofensa reiterada a um mesmo artigo pertencente à legislação protetora do meio ambiente.

Entendimento no mesmo sentido encontra-se registrado na Orientação Jurídica Normativa nº 24/2010/PFE/IBAMA, na qual a Procuradoria Federal Especializada do IBAMA, assim se posiciona sobre a matéria em comento:

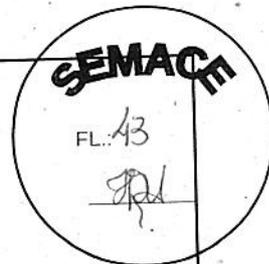
“Após a edição do Decreto 6514/2008 a reincidência específica somente resta caracterizada quando o infrator reincide na **mesma infração**, ou seja, ofende mais de uma vez o **mesmo dispositivo legal** (= artigo).”¹

De maneira semelhante, o renomado doutrinador Curt Trennepohl ensina, *in litteris*:

1 - Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 23/04/2012



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU



{...} a reincidência específica somente se caracteriza no caso de cometimento da mesma infração, isto é, há necessidade não só de lesão ao mesmo objeto jurídico tutelado, mas que a prática ilícita seja da mesma natureza.²

Com o escopo de estabelecer compreensão mais cogente acerca das premissas ora explanadas, mostra-se necessário estabelecer um paralelo com o Direito Penal, seara em que, da mesma forma que no Direito Ambiental, a reincidência afigura-se como circunstância agravante da pena, senão vejamos a previsão do art. 61, I, do Código Penal:

Art. 61. São circunstâncias que sempre agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime:

I – a reincidência,
{...}

Ao analisarmos a aplicabilidade da reincidência em matéria penal, observamos sua ocorrência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior, conforme prescreve o artigo 63 do Código Penal³. Também nesse ramo do Direito a reincidência pode ser classificada como genérica ou específica, conforme explica Cleber Masson:

Na reincidência genérica, os crimes praticados pelo agente são previstos por tipos penais diversos. Exemplo: “A” comete um furto, pelo qual é condenado com trânsito em julgado, e, posteriormente, pratica um estupro. É reincidente genérico.

De seu turno, na reincidência específica os dois ou mais crimes perpetrados pelo agente encontram-se definidos pelo mesmo tipo penal. Exemplo: “B” pratica um roubo, e, depois de definitivamente condenado, comete outro roubo. É reincidente específico.⁴

2 TRENNEPOHL, Curt. **Infrações contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo: comentários ao Decreto nº 6514, de 22 de julho de 2008**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 113.

3 Art. 63 - Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior.

4 Masson, Cleber Rogério. **Direito Penal Esquematizado – Parte Geral – vol. 1**. 3ª ed – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2010.

Handwritten initials/signature.



SEMACE

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL: 44

JRY

Depreende-se, desse modo, que, no Direito Penal, a reincidência específica caracteriza-se pela prática reiterada de crimes definidos pelo mesmo tipo penal. De maneira análoga, como já se afirmou, no âmbito das infrações administrativas ambientais, será considerado reincidente específico aquele que perpetrar novamente conduta ilícita prevista no mesmo tipo infracional, ou seja, praticar, de novo, a mesma infração.

Ao discorrer a respeito do assunto, João Luiz Paulo Júnior, de forma bastante salutar, suscita a existência de três tipos de reincidência, quais sejam: genérica, específica e especialíssima. A primeira refere-se ao cometimento de infrações diversas pelo mesmo agente; a segunda reporta-se à prática da mesma infração e, por derradeiro, a terceira relaciona-se ao cometimento reiterado de uma infração qualquer, exatamente na mesma modalidade.

Fundamentado nos ensinamentos de Francisco Bissole Filho⁵, o citado bacharel afirma que, quanto à identidade ou não dos fatos, a reincidência criminal pode ser genérica, específica ou especialíssima. Ela pode ser genérica, geral ou absoluta, se não existir nenhuma identidade entre os fatos praticados, e específica ou especial, se tratarem de crimes da mesma natureza .

Com efeito, preconiza João Luiz:

Quando o assunto é reincidência genérica, geral ou absoluta, parece não haver complicação para descobrir se o agente é ou não um reincidente, pois assim será considerado quando ficar demonstrado que no momento da ação do novo crime já havia uma condenação precedente, sendo indiferente a existência ou não de semelhança entre os dois fatos. ⁶

Em seguida, o autor menciona a lição de Julio Fabbrini Mirabete e Renato Fabbrini⁷, segundo a qual crimes da mesma natureza são “os previstos no mesmo dispositivo

5 FILHO, Francisco Bissoli. Estigmas da criminalização: dos antecedentes à reincidência criminal, p. 76

6 PAULO JÚNIOR, João Luiz. **REINCIDÊNCIA CRIMINAL: a agravante da reincidência e a ausência de sua recepção pela constituição de 1988**. 111 pag. Graduação –Tijucas: Universidade do Vale do Itajaí, 2009.

7 MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. Fabbrini. **Manual de direito penal: parte geral**. v. I. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 310.



SEMACE

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: 45

JR

ou que, embora previstos em dispositivos diversos, apresentam caracteres fundamentais comuns”. E, por fim, arremata:

Assim, haverá reincidência específica quando os fatos apresentarem elementos que se amoldam à mesma figura típica, sendo exemplo a ação do agente que busca matar alguém, ou seja, comete o crime tipificado no artigo 121 do Código Penal. Haverá crime da mesma natureza se o agente tem condenação anterior por um homicídio e volta a tirar a vida de um semelhante. Em ambos os casos o autor praticou a figura descrita no mencionado artigo 121 do Código Penal.

Será indiferente se o primeiro homicídio praticado pelo agente foi tentado (art. 121 c/c art. 14, inciso II, ambos do Código Penal), privilegiado (art. 121, §1o, do Código Penal) ou qualificado (art. 121, §2o do Código Penal) e o segundo homicídio simples (art. 121, caput), pois nesse caso embora não haja uma perfeita identidade entre os artigos do Código Penal, a reincidência específica estará presente em razão da característica fundamental comum em ambos os casos, ou seja, o dolo de matar a vítima.”

O exemplo acima mencionado serve também para diferenciar a reincidência específica da reincidência especialíssima {...}

Seguindo este raciocínio, a ocorrência da reincidência especialíssima ficará mais clara se os exemplos acima mencionados forem novamente utilizados. Como se consignou anteriormente, a reincidência específica estará presente pela simples constatação do dolo de matar as vítimas, entretanto, a reincidência especialíssima somente ocorrerá caso haja uma perfeita identidade na violação do artigo da lei penal, ou seja, tanto o crime julgado definitivamente quanto o posterior devem ser os mesmos, como é o caso do agente que é condenado por um homicídio simples (artigo 121, caput, Código Penal) e volta a cometer um outro homicídio simples (artigo 121, caput, Código Penal) após o trânsito em julgado da primeira condenação.⁸

(grifamos)

A partir das considerações até aqui delineadas, é possível inferir que as espécies de reincidência existentes no Direito Ambiental são a genérica e a específica (incisos I e II,

8 Ibidem



SEMACE

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: 46

JLH
L

respectivamente, do art. 11 do Decreto Federal nº 6.514/08), aproximando-se suas características da reincidência genérica e específica presentes no Direito Penal.

Note-se, pois, que a circunstância agravante prevista no inciso II do art. 11 do Decreto Federal nº 6.514/08 amolda-se à reincidência específica do Direito Penal e não à especialíssima, referida por João Luiz Paulo Júnior. Isso porque o mencionado inciso não exige que a infração seja praticada novamente na mesma modalidade (isto é, que o agente se enquadre exatamente no mesmo parágrafo ou inciso em que se enquadrou quando feriu o tipo infracional pela primeira vez), bastando que se trate da mesma infração. Para ilustrar esse entendimento, impende voltar ao caso concreto.

Na situação *sub examine*, o administrado reincidiu na prática do ilícito prescrito no art. 66 do Decreto Federal 6514/08. Quando do momento da primeira ofensa, o infrator praticou conduta indicada no *caput* do retrocitado dispositivo, enquanto que, na ocasião da segunda irregularidade, levou a efeito ação apontada no inciso I do parágrafo único do mesmo artigo.

Nesse diapasão, faz-se necessário observar os preceitos do art. 66, *caput* e parágrafo único, inciso I, do Decreto Federal 6.514/08, nos quais foram fundamentados os autos de infração em comento:

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem:

I - constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e

II - deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.



SEMACE
Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU



Veja-se que, no dispositivo supra, encontra-se insculpida uma infração (ou tipo infracional): intervir no meio ambiente sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes. No entanto, ela pode ser praticada de diversas maneiras, existindo, assim, diversas modalidades pertencentes ao mesmo tipo infracional.

Assim é que a infração do art. 66 em estudo pode ser configurada, por exemplo, através da construção de obra considerada efetiva ou potencialmente poluidora sem licença do órgão ambiental competente (art. 66, *caput*); ou de execução de atividade utilizadora de recursos ambientais em desacordo com a licença obtida (art. 66, *caput*); ou de instalação de estabelecimento localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor (art. 66, parágrafo único, inciso I); ou, ainda, de desatendimento a condicionantes estabelecidas em licença ambiental concedida para funcionamento de serviço utilizador de recurso ambiental (art. 66, parágrafo único, inciso II).

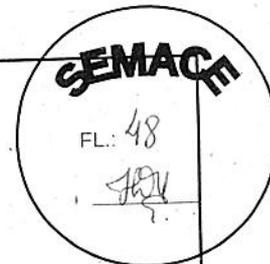
Forçoso concluir, portanto, pelo cabimento da aplicação, ao caso *sub luzes*, da reincidência específica, vez que o agente em foco incidiu mais de uma vez no mesmo tipo infracional, ou seja, praticou reiteradamente a mesma infração (prevista no art. 66 do Decreto Federal 6.514/98), sendo que, no momento da primeira ofensa, incidiu no *caput* da norma e, no instante da segunda conduta ilícita, enquadrou-se no inciso I do parágrafo único do aludido dispositivo.

Disso decorre que, tendo a repetição ocorrido dentro do período de cinco anos, deve a multa ser aplicada em triplo, em consonância com as diretrizes do citado art. 11, inciso I, do multicitado Decreto Federal nº 6.514/08.

No tocante à argumentação sustentada na defesa administrativa, importa acrescentar que, embora o requerente tenha dito não conhecer os fatos, tal argumentação não procede, pois, conforme se verifica do conteúdo do SPU nº 10247218- (vinculado ao processo em apreço), em 30/06/2010, foi lavrado o Auto de Constatação nº 1260/2010-COFLO/NAGUC, por meio do qual foi dada ciência dos fatos à Interessada e embargada a obra irregular. Por conseguinte, assiste razão à Equipe Técnica, pois a proprietária, que é a



SEMACE
Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU



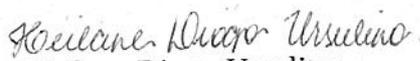
própria Interessada, conhecia os fatos, tendo obtido, desde o mencionado Auto de Constatação, a possibilidade de tomar providências para regularizar ou impedir a invasão do terreno público e da construção ilícita. Como não foram tomadas as devidas medidas para sanar a falha que estava sendo praticada, cabe à autuada responder pela negligência constatada, impondo-se o indeferimento de sua defesa e, como desencadeamento lógico, a manutenção do AI nº 201011173955 – AIF.

Ante todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica opina no sentido de que, no vertente caso, assim como em todos os outros em que se verificar ofensa reiterada, por um determinado agente, ao mesmo tipo infracional, seja reconhecida a ocorrência de reincidência específica, com a consequente aplicação da regra do art. 11, II, do Decreto Federal nº 6.514/08.

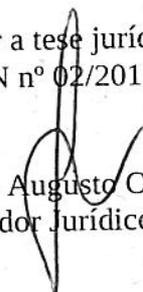
É o parecer.

Fortaleza, 28 de maio de 2012.


Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica


Heilane Diogo Ursulino
Estagiária- PROJU

Com o escopo de consolidar a tese jurídica abordada no Parecer Jurídico supra, nos termos do art. 71, parágrafo único, da IN nº 02/2010 – SEMACE, subscrevo-o.

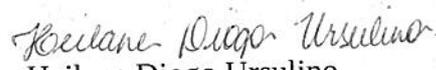

Leonardo Augusto Oliveira Araújo
Procurador Jurídico/SEMACE

À DIFIS.

Exarado o Parecer Jurídico nº 433/2012 , retorna-se o feito para que siga o procedimento de estilo.

Fortaleza, 28 de maio de 2012.


Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica


Heilane Diogo Ursulino
Estagiária- PROJU