



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



PARECER Nº: 282/2012 – PROJU

PROCESSO: 09559013-7

INTERESSADO: CARLOS ALBERTO GOMES LOPES – ME (CERÂMICA SANTO INÁCIO)

CONSULENTE: DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DIFIS/SEMACE

ASSUNTO: ANÁLISE DE DEFESA EM FACE DE AUTO DE INFRAÇÃO Nº 380/2009 – GS/PJ

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – DIREITO AMBIENTAL – AUTO DE INFRAÇÃO – DEFESA ADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE DOCUMENTO DESCRITIVO DOS FATOS CONSTITUINTES DO ILÍCITO – VÍCIO INSANÁVEL – APLICAÇÃO DA PORTARIA SEMACE Nº 117/2007 – ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO.

DO RELATÓRIO

Trata de processo administrativo para apuração de infração relativa à fabricação de artefatos de cerâmica e barro cozido para uso na construção, em desacordo com as exigências estabelecidas em lei, no Município de Russas-CE.

O processo é formado, basicamente, pelo Auto de Infração nº 380/2009 – GS/PJ e pela defesa administrativa (fls. 09 à 83), a qual foi protocolada tempestivamente conforme consta no Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 89/2012 (fls. 86 à 96).

A Equipe Técnica – EQTEC sugeriu o encaminhamento deste expediente à PROJU, a fim de obter manifestação jurídica acerca do questionamento apresentado na defesa e consequente solicitação de nulidade do auto de infração.



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



Eis o relatório. Segue o posicionamento.

DOS FUNDAMENTOS

Primeiramente, sublinha-se que os presentes autos foram remetidos à análise da PROJU, tendo em vista o posicionamento da EQTEC, em parecer instrutório, pela anulação do auto de infração em decorrência de vício insanável. Tal informação é observada no art. 70 da Instrução Normativa nº 02/2010 da SEMACE, o qual se encontra registrado a seguir:

Art. 70. Sendo sugerida no parecer instrutório a anulação ou cancelamento do Auto de Infração pela **constatação de vício insanável**, ou a correção de vícios sanáveis, os autos serão encaminhados à PROJUR, para análise jurídica.

Tal dispositivo se baseia na possibilidade de a Administração Pública rever seus próprios atos, utilizando-se do poder de autotutela, conforme prelecionam as Súmulas do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Impende ainda diferenciar vício sanável e insanável, a fim de que se verifique, no caso em questão, a necessidade de anulação do ato ou de simples correção. Assim, expõe-se que vício sanável é aquele cujo defeito pode ser convalidado, o que resulta na correção do ato administrativo, pelo que pode-se dar pelas vias da “ratificação”, da “reforma” ou da “conversão”. Sem adentrar na conceituação de cada uma das modalidades de convalidação, cumpre apenas alertar que os efeitos da convalidação de ato administrativo são *ex tunc* quando não resultarem em prejuízos ao interesse público e a direito de terceiros, ou seja, eles retroagem em seus efeitos ao momento em que foi praticado o ato¹. (FIGUEIREDO, 1995:146).

1 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995.



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



Já o vício insanável é aquele que não admite convalidação, pois é apresentado defeito desde a sua concepção, acarretando a nulidade do ato administrativo, neste particular, o “auto de infração”.

O trato com os vícios sanáveis ou insanáveis dos atos administrativos, consubstancia-se, pois, na compreensão de que existem atos “nulos” ou “anuláveis” (convalidáveis ou não convalidáveis, respectivamente) a depender da gravidade do vício.

Assim entende a doutrina adepta da Teoria Dualista, segundo a qual os atos podem ser nulos (vício insanável) ou anuláveis (vício sanável) a depender do grau de lesividade do vício nele encontrado, sobretudo, se houver prejuízo na esfera jurídica de terceiros. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, ao declarar ser tributário dessa corrente doutrinária, em geral a regra:

(...) deve ser a da nulidade, considerando-se assim graves os vícios que inquinam o ato, e somente por exceção pode dar-se a convalidação de ato viciado, tido como anulável. Sem dúvida é o interesse público que rege os atos administrativos, e tais interesses são indisponíveis como regra. (CARVALHO FILHO, 2008: 149)².

Ademais, é de bom alvitre salientar que os vícios insanáveis dos atos administrativos decorrem de máculas sobre o **motivo**, sobre o **objeto** quando for único, sobre a **finalidade**, ou quando houver **desconformidade entre o motivo e o resultado do ato** administrativo praticado.

Após essas considerações iniciais, passa-se a analisar a matéria suscitada nas conclusões do Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 89/2012, qual seja, a anulação do Auto de Infração, baseada na ausência de Relatório Técnico.

Adianta-se, *a priori*, que se firma o posicionamento no sentido de ratificar o entendimento da EQTEC esposado em seu Parecer Instrutório nº 89/2012, uma vez que a ausência de Relatório Técnico resulta em vício insanável do Auto de Infração, que, no caso em tela, consiste no Auto de Infração nº 380/2009 – GS/PJ.

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.



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

O relatório de fiscalização a que se refere o aludido Parecer Instrutório é o Relatório de Apuração de Infração Administrativa – RAIA, cuja definição está firmada no próprio Anexo 3 da Instrução Normativa nº 02/2010 da SEMACE, qual seja “documento destinado à **apuração** dos fatos que deram origem a “Infração Administrativa Ambiental”. É necessário, pois, que o relatório acompanhe o auto de infração lavrado nos moldes e a partir da vigência da IN nº 02/2010, a seguir:

Art. 42. Cada Auto de Infração será objeto de processo administrativo próprio, **acompanhado** de todos os demais Termos Próprios e dos **relatórios e informações referentes à ação fiscalizatória que lhe deu origem.**

Dessa forma, depreende-se que, a partir da ação fiscalizatória, são obtidas informações, que devem ser registradas em um relatório, a fim de que seja lavrado auto de infração, o qual descreve o ilícito e fixa a penalidade.

Com efeito, a data do Auto de Infração sobre o qual se debruça é anterior à data de publicação da IN nº 02/2010, eis que a lavratura do auto em referência é 05 de novembro de 2009. Logo, pelo princípio do “*tempus regit actus*”, os preceitos a serem aplicados no método de lavratura e no rito de apuração do Ato de Infração sob exame serão os contidos na Portaria SEMACE nº 117, de 22 de junho de 2007.

A sobredita Portaria preleciona no *caput* do seu Art. 4º que no Auto de Infração deve conter informações “*claras e precisas*”. Além disso, nos incisos do mesmo artigo, o preceptivo legal dispõe sobre os elementos primaciais a serem contemplados no auto de infração, a exemplo do disposto no inciso II: “*as informações necessárias para que a defesa escrita seja encaminhada aos órgãos adequados e instruída com os documentos pertinentes*”.

Muito embora na Portaria SEMACE nº 117/2007 não contivesse a previsão do RAIA, *mutatis mutandis*, utilizava-se o “Relatório Técnico de Auto de Constatação” ou qualquer outro documento narrativo, a exemplo dos “despachos fundamentados” para discorrer sobre as circunstâncias atinentes ao fato, para que houvesse a sua análise e ulterior fundamentação do Auto de Infração pertinente. Nesse rumo, a ausência de qualquer documento descritivo do fato supostamente infrator macula o ato administrativo exarado de forma cabal, isto é, malfere o Auto de Infração com vício insanável pelo cerceamento do seu direito ao contraditório e à ampla defesa.



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

A propósito do tema, no que tange a vícios e nulidades dos Autos de Infração, a Portaria SEMACE nº 117/2007 é extremamente lúcida e elucidativa ao tratar do assunto por meio dos seus artigos 5º e 6º, cujas redações seguem aduzidas:

Art. 5º. O auto de infração que apresentar vício sanável e, desde que não acarrete lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, poderá ser convalidado pela autoridade julgadora competente, mediante despacho saneador, após o pronunciamento da Procuradoria jurídica da SEMACE.
Parágrafo único - Para os efeitos do estabelecido no *caput* deste artigo, considera-se vício sanável, aquele que a correção da autuação não implique em modificação do fato descrito no auto de infração.

Art. 6º - O auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo, após o pronunciamento da Procuradoria jurídica da SEMACE.

Parágrafo único - Nos casos em que o auto de infração for declarado nulo e estiver caracterizada a conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente deverá ser lavrado um novo auto de infração.

No caso em tablado, sequer pode-se afirmar que restou “caracterizada conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente” a fim de que seja lavrado novo auto de infração, haja vista a ausência do documento hábil cujo papel se assemelhasse ao do Relatório de Auto de Infração Ambiental representar falha na apuração dos fatos que culminaram na lavratura do auto em apreço, eivando-o de vício insanável pelo não detalhamento do acontecido. Ora, os fatos não foram relatados e as presunções de veracidade e legitimidade dos atos administrativos são relativas, sobremaneira, quando carentes de fundamentação fática que os justifique!

Além de não se poder “deduzir” pretensão maléfica ao particular; a Administração não pode se beneficiar da própria torpeza! Foi impossibilitada a impugnação específica das alegações.

A função do relatório é também a caracterização minuciosa do ocorrido, bem como das circunstâncias em que o ato ilícito fora cometido, ou seja, o relatório condensa informações importantes quando da autuação do infrator e da lavratura do auto de infração. Como exemplos, pode-se citar a listagem das circunstâncias agravantes e atenuantes, cuja função é influenciar a dosimetria da pena a ser aplicada, ou seja, funcionam como quantificadoras do valor da multa.

Handwritten signature



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



É importante não olvidar, portanto, que se faz essencial a presença de documento suficiente que relate as nuances relativas ao processo, a fim de que o interessado tenha acesso às informações pertinentes à autuação e que possa elaborar sua defesa administrativa de forma eficaz. Isso decorre dos ditames principiológicos do contraditório e da ampla defesa, os quais estão positivados na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, LV) e que são corolários do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88) também no âmbito da administração pública, não se aplicando apenas em litígios judiciais.

Nesse diapasão, é possível conferir o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o qual posiciona-se no sentido de que os princípios do contraditório e da ampla defesa não consistem apenas no direito de manifestação acerca das questões de fato e de direito constantes do processo, mas também no sentido de que as partes **têm o direito de obter informações** de todos os atos praticados no feito³.

Nesse contexto, volvendo-se à IN nº 02/2010, é visível o perfilhamento ao entendimento retro esposado, reafirmando a necessidade da juntada aos autos do relatório de fiscalização. Dito de outra maneira, o diploma normativo para apuração dos Autos de Infração lavrados no âmbito da SEMACE subsequente à Portaria 117/2007, qual seja a IN nº 02/2010 palmilhou a tese de que é necessário documento que detalhe satisfatoriamente os elementos circunstanciais do fato típico, o que é observado nas linhas seguintes:

Art. 24. Instruirá o processo, acompanhando o Auto de Infração, o relatório e/ou o laudo de fiscalização circunstanciado.

Parágrafo único. O relatório e/ou o laudo de fiscalização ficarão disponíveis ao interessado nos autos.

Além dos princípios suso referidos, a garantia do devido processo legal invoca também o princípio da proporcionalidade, o qual se encontra firmado implicitamente na Carta Magna e que se subdivide em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Assim sendo, o princípio da proporcionalidade defende, sob o prisma da adequação, a aplicação do meio adequado para a obtenção do fim desejado, em caso de restrição de direitos, utilizando-se de determinada medida mais gravosa apenas se ela for indispensável para a manutenção da ordem jurídica e se não

3 PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. São Paulo: Método, 2009. 166 p.



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



puder ser substituída por outra menos onerosa e igualmente eficaz; sempre buscando um equilíbrio, uma ponderação.

Já no que tange ao matiz da “necessidade”, o princípio da proporcionalidade oriente a perpetração de um ato que detenha **justa causa**. A inexistência de causa justificadora depõe contra a proporcionalidade do ato expedido. Quanto ao caso sob luzes, tem-se que a justa causa estaria prejudicada pela ausência de descrição dos fatos por intermédio do qual se averiguaria as nuances que permeasse o caso.

Com esta verve é a lição do proficiente Hidemberg Alves da Frota, esposando ensinamentos de Willis Santiago Guerra Filho, Adilson Josemar Puhl e Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero:

(...) Perscruta-se se o ato estatal, além de adequado, revela-se o ‘menos agressivo dos bens e valores constitucionalmente protegidos, que porventura colidem com aquele consagrado na norma interpretada’.

Cumpra ao ato estatal escolhido operar *intervenção mínima*: infligir apenas os sacrifícios indispensáveis às pessoas naturais e coletivas afetadas pro tal ação do Poder Público. Espera-se do Estado deflagrar as menores limitações possíveis quanto ao gozo de direitos e bens das pessoas físicas e jurídicas e o mais racional de menos dispendioso emprego de recursos públicos. O agente público se depara com o mister de efetivar determinado propósito legal e, ao mesmo tempo, evitar concessões desnecessárias por parte das pessoas físicas e jurídicas afetadas. Repousa aqui o desafio do agente público, ao exercitar sua respectiva atribuição legal e na medida das possibilidades do caso concreto (ou seja, a dimensão da necessidade constitui mandato de *otimização*), *ao máximo possível*, os interesses (de toda a sociedade, de segmentos sociais e de determinadas pessoas físicas e jurídicas) contrapostos àquele no caso concreto. (FROTA, 2009:151) ⁴.

Nesse âmbito, optar pela manutenção do Auto de Infração nº 380/2009 – GS/PJ, sem a descrição clara, precisa e eficaz dos fatos, feriria de morte o princípio da proporcionalidade, uma vez que o referido auto de infração, da forma como está, não é considerado meio necessário, adequado nem eficaz para a aplicação de medida restritiva de direitos.

4 FROTA, Hidemberg Alves da. **O princípio da proporcionalidade no direito administrativo**: um estudo à luz da principiologia do direito constitucional e administrativo, bem como da jurisprudência brasileira e estrangeira. Rio de Janeiro: 2009, GZ Ed. P. 151.

Janil



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

Vale destacar mais um dispositivo da IN nº 02/2010 da SEMACE, por meio do qual expressa a orientação principiológica aplicada ao procedimento administrativo hodierno aderido por esta autarquia na apuração dos seus Autos de Infração, em conformidade com os preceitos da Carta Republicana de 1988:

Art. 2º. O procedimento de que trata esta IN será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Havendo ato obstaculizador de direitos, sem motivos plausíveis, demonstra-se-ia verdadeira violação ao princípio da legalidade no sentido amplo, posto carecer tal medida de razoabilidade e proporcionalidade, bem como por contrariar a teleologia de norma legal e o interesse público. Corroborar com a tese aqui esposada, lição do festejado administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello⁵ ao discorrer acerca dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assim como sobre as consequências das suas violações.

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis - , as condutas desarrazoadas e bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu libido, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa, muito

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004, 17ª ed.



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

menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei *aplicanda*. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente as condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia irrogar dislates à própria regra de Direito.

(...)

Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados). Não se imagine que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o "mérito" do ato administrativo, isto é, o campo de "liberdade" conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque a sobredita "liberdade" é liberdade dentro da lei, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos (MELLO, 2004: 91-93).

Destarte, estar-se-ia ante manifesta ilegalidade, caso fosse defendida a manutenção de ato administrativo desprovido de arrimo fático, eis que ultraja o procedimento e lhe imputa a pecha de desproporcional ou desarrazoado.

Diante de todo o exposto, sugere-se a anulação do Auto de Infração nº 380/2009 GS/PJ, uma vez que se encontra marcado por vício insanável, já que o defeito se origina juntamente à concepção do ato administrativo. Ainda nessa esteira, ressalta-se que a correção do vício provocaria a modificação do fato descrito no auto de infração, pois a lavratura do Auto de Infração deve tomar como pressuposto uma preexistente descrição clara e precisa da conduta ilícita.

Em consonância com o acima concluído, dispõe o Decreto Federal nº 6514/2008, conforme o artigo a seguir:



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



Art. 100. O auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.


§ 1º Para os efeitos do caput, considera-se vício insanável aquele em que a correção da autuação implica modificação do fato descrito no auto de infração.

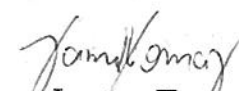
DA CONCLUSÃO

Ante os fundamentos expostos, faz-se mister o posicionamento desta Procuradoria no sentido de sugerir o **DEFERIMENTO** em parte das razões da defesa apresentada pelo interessado, particularmente, no que tange à **ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO** lavrado com a ausência de documento descritivo dos fatos constituintes do ilícito, eis que tal ausência configura vício insanável.

Essas são as razões que se submetem à elevada consideração, e que, caso aprovadas, devem ainda subsidiar a análise da Administração na solução de outros casos de igual teor.

Fortaleza-CE, 03 de abril de 2012.


MARTINHO OLAVO GONÇALVES E SILVA
Procurador Autárquico/SEMACE
MAT. 543-1-3



ANA JAMILLE TOMAZ VIANA
Estagiária PROJU/SEMACE
MAT. 700069-1-x

CONSOLIDAÇÃO DE TESE JURÍDICA.

R. H.

Com o escopo de consolidar as teses jurídicas delineadas no Parecer Jurídico Nº 282/2012 – PROJU, nos termos do Art. 71 da Instrução Normativa SEMACE nº 02/2010, subscrevo-o.

Fortaleza-CE, 16 de abril de 2012.


LEONARDO AUGUSTO OLIVEIRA ARAÚJO
PROCURADOR JURÍDICO/SEMACE