



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



PARECER JURÍDICO Nº 365/ 2012- PROJU

PROCESSO Nº: SPU 10589893 7.

INTERESSADO: Arlindo Pereira Lima

ASSUNTO: Manifestação Jurídica sobre conflito entre regras de competência estabelecidas na IN 02/2010 e na Portaria nº 136/2007.

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. CONFLITO ENTRE REGULAMENTOS INTERNOS DA SEMACE. PORTARIA 136/2007 X INSTRUÇÃO NORMATIVA 02/2010. CARACTERIZAÇÃO DE ANTINOMIA JURÍDICA DE SEGUNDO GRAU. CRITÉRIO DA ESPECIALIDADE SE SOBREPÕE AO CRITÉRIO CRONOLÓGICO. VIGENCIA DE AMBOS OS REGULAMENTOS. PREVALÊNCIA DA REGRA ESPECIAL DE COMPETÊNCIA INSCULPIDA NA PORTARIA 136/2007. RECOMENDAÇÃO PARA SOLUÇÃO DEFINITIVA DA ANTINOMIA ATRAVÉS DE INSTRUMENTO NORMATIVO EMANADO DO SUPERINTENDENTE DA SEMACE.

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 325/2010- BLITZ, de 24 de novembro de 2010, através do qual foi imposta multa no valor de R\$ 1.060,03 (hum mil, sessenta reais e três centavos) em desfavor de Arlindo Pereira Lima.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



De acordo com o documento de AI presente à fl. 02, a aludida autuação ocorreu em razão da prática de infração à Legislação de Controle Ambiental referente à Poluição Atmosférica-Emissão de Fumaça em desacordo com a escala de Rigelmann.

Encontra-se, à fl. 06, o Relatório Técnico nº 3006/2010-COPAM/NUAM, cujo teor revela que “o veículo de placa JLD 9796 foi inspecionado e, na oportunidade, apresentou índice de fumaça de 60% (sessenta por cento) na escala de Ringelmann, valor este acima dos padrões estabelecidos pelo Decreto Estadual Nº 20.764, de 08 de junho de 1990”. A redação do citado relatório informa, ainda, que “o autuado não apresentou o veículo na SEMACE para ser vistoriado, devendo pagar a multa no seu valor integral, ou seja, R\$ 1.060,03 (hum mil sessenta reais e três centavos)”.

Empós, foi acostado o despacho de fl. 10, no qual consta solicitação de manifestação jurídica quanto à “competência para lavrar Auto de Infração dos funcionários que não são contemplados pela Instrução Normativa nº 02/2010 – SEMACE, porém competentes conforme Portaria 136/2007 – SEMACE. Funcionários estes, responsáveis pela lavratura de Auto de Infração BLITZ de Fumaça Negra”.

É o breve relatório. Passo a opinar.

A priori, cumpre- nos frisar que a presente manifestação se ocupa em dirimir os dilemas provenientes do descompasso de regras observado entre a Portaria 136/2007 e a Instrução Normativa nº 02/2010, notadamente no que reza à competência funcional dos servidores da SEMACE para exarar Auto de Infração por desobediência à legislação ambiental.

Verifica- se, *in caso*, o surgimento de uma problemática decorrente do aumento expressivo do ordenamento jurídico, a antinomia jurídica, fenômeno que, nas palavras de Ferraz, citado por DINIZ¹, é “a oposição que ocorre entre duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo que colocam o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir- lhe uma saída nos quadros de um ordenamento dado”.

1 FERRAZ JR, Tércio Sampaio apud DINIZ, Maria Helena. Conflito de Normas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 19.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



Com efeito, o artigo 4º da Portaria 136, de 23 de julho de 2007, dita que o titular do Núcleo de Análise e Monitoramento da SEMACE- NUAM, ou servidor por este designado, ressalvada a competência originária do Superintendente da SEMACE, são competentes para assinar os autos de infração provenientes de desacato às normas jurídicas tratadas na mesma portaria (referentes ao Programa FUMAÇA NEGRA). Em contrapartida, o artigo 3º da Instrução Normativa SEMACE nº 02, de 20 de outubro de 2010, atribui a competência aos servidores investidos no cargo de fiscal ambiental da SEMACE para lavrar os autos de infração em geral, senão vejamos, *in verbis*:

Portaria 136/2007- SEMACE

Art. 4º Para efeito das blitz realizadas na execução do Programa FUMAÇA NEGRA, fica autorizado o titular do Núcleo de Análise e Monitoramento- NUAM da SEMACE, ou servidor por este designado, a assinar os autos de infração decorrentes da não observação dos padrões ambientais estabelecidos no inciso I do art. 2º desta Portaria, sem prejuízo da competência originária do Superintendente da SEMACE.

Instrução Normativa 02/2010- SEMACE

Art. 3º São competentes para lavratura do auto de infração e dos termos próprios os servidores providos no cargo de fiscal ambiental da SEMACE, conforme disposição da Lei Estadual nº 14.344, de 7 de maio de 2009.

Afigura-se nítida, portanto, a discrepância entre as redações desses instrumentos no que tange à competência funcional para lavratura de auto de infração atinente à execução do Programa FUMAÇA NEGRA. De tal conflito, surge a dúvida relativa a qual das regras contrapostas deve prevalecer quando da lavratura de autos de infração fundamentados na Portaria 136, de 23 de julho de 2007.

Sobre o tipo de impasse suscitado, Maria Helena Diniz leciona:

O sistema jurídico é o resultado de uma atividade instauradora que congrega os elementos do direito (repertório), estabelecendo as



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



relações entre eles (estrutura), albergando uma referência à mundividência que animou o jurista, elaborador desse sistema, projetando- se numa dimensão significativa.

{...}

A coerência lógica do sistema é exigência fundamental, como já dissemos; do princípio da unidade do sistema jurídico. Por conseguinte, a ciência do direito deve procurar purgar o sistema de qualquer contradição, indicando os critérios para solução dos conflitos normativos e tentando harmonizar os textos legais.

Dessarte, conforme retro parafraseado, a não contradição das normas membradas ao mesmo ordenamento será propriedade basilar à sustentação inabalável do sistema jurídico. Por tal razão, com o escopo de dirimir os conflitos normativos porventura advindos e unificar os ditames legislativos, o Direito abraça alguns critérios de solubilidade dirigidos a mitigar as antinomias. São eles: critério hierárquico, cronológico e de especialidade.

O critério hierárquico consiste em atribuir preferência à norma de maior superioridade hierárquica. Em outras palavras, Maria Helena Diniz² ensina que “O princípio *lex superior* quer dizer que em um conflito entre normas de diferentes níveis, a de nível mais alto, qualquer que seja a ordem cronológica, terá preferência em relação à de nível mais baixo {...} Portanto, a ordem hierárquica entre as fontes servirá para solucionar conflitos de normas em diferentes escalões {...}”

Entretanto, no vertente caso, os protagonistas da incompatibilidade são a Portaria 136/2007- SEMACE e a Instrução Normativa 02/2010- SEMACE, ambas com natureza jurídica de regra geral, abstrata e de mesmo nível hierárquico. A distinção de nomenclatura existente entre tais atos administrativos não implica em diversidade de função dos mesmo no cenário da Administração Pública, pertencendo, ambos, à categoria dos atos denominados ordinatórios. Acerca da aludida espécie, assevera José dos Santos e Carvalho Filho, *in litteris*³:

² ibidem, p. 34.

³ SANTOS, José; FILHO, Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 119.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



Todos esses atos servem para que a Administração organize sua atividade e seus órgãos, e, por essa razão, são denominados por alguns autores **ordinatórios**. Apesar de auxiliarem a Administração a definir melhor sua organização interna, a verdade é que, na prática, encontramos muitos deles ostentando caráter normativo, fato que provoca a imposição de regras gerais e abstratas.

{...}

As tentativas que os estudiosos encetaram para distingui- los têm sido infrutíferas, pois que é grande a variação que sofrem no que se refere a seu conteúdo e à competência dos agentes. Entendemos, porém, que na prática administrativa atual é irrelevante distingui- los. Relevante é primeiramente entendê- los como instrumentos de organização Administrativa. Depois, é verificar se, em cada caso, foi competente o agente que os praticou; se estão presentes seus requisitos de validade; e qual o propósito do administrador. E, sobretudo, se observam o princípio da legalidade. (grifo do autor)

Assim, não há como atribuir uma superioridade entre os instrumentos reguladores em análise, uma vez que que eles se encontram em posição isonômica no escalão hierárquico do sistema jurídico brasileiro.

O critério cronológico se baseia na ideia de que, havendo conflito entre normas e sendo essas de mesma hierarquia, as normas de vigência posterior revogam a validade das normas já promulgadas anteriormente.

Se aplicado o critério sobreposto à situação em foco, chegar-se-ia à conclusão segundo a qual a Instrução Normativa SEMACE nº 02, de 20 de outubro de 2010, teria derogado a Portaria 136- SEMACE, de 13 de julho de 2007, especificamente no tocante ao servidor público competente para lavrar auto de infração, posto que esta foi editada em momento precedente àquela.

Ocorre que, por sua vez, o critério da especialidade afirma preponderar as normas de atribuições especiais em relação às normas de natureza geral.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



Note-se que a Portaria 136/07 se ocupa de “Estabelecer novos critérios para a execução do programa FUMAÇA NEGRA de prevenção, controle e recuperação da qualidade do ar {...}”, ao passo que a respectiva IN 02/10 se preocupa em regular “[...] os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções [...]”. Logo, ambos os regulamentos foram criados com o propósito de promover o equilíbrio ambiental, mas a portaria em questão direciona tal propósito especificamente à qualidade do ar, o que a caracteriza como norma especial.

Ao comentar o assunto, a multicitada processualista Maria Helena Diniz aclama⁴:

Uma norma é especial se possuir em sua definição legal todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados especializantes. **A norma especial acresce um elemento próprio à descrição legal do tipo previsto na norma geral, tendo prevalência sobre esta**, afastando-se assim o *bis in idem*, pois o comportamento só se enquadrará na norma especial, embora também esteja previsto na geral (RJTJSP, 29:303). O tipo geral está contido no tipo especial. **A norma geral só não se aplica ante a maior relevância jurídica dos elementos contidos na norma especial**, que a tornam mais suscetível de atendibilidade do que a norma genérica. (grifamos)

Na hipótese de utilização do critério em comento, prevaleceria a regra de competência disposta na Portaria 136/07, não incidindo, às autuações relativas ao programa FUMAÇA NEGRA, a norma geral de competência prevista na IN 02/10.

Percebe-se, portanto, que os critérios até aqui descritos se mostram insuficientes à solução do problema fático ora proposto, tendo em vista ser visivelmente indiscutível, não só o **conflito entre as normas**, mas também **entre as formas de dissolução ofertadas ao impasse outrora já caracterizado (critério cronológico x critério da especialidade)**.

Assim sendo, a fim de extinguir qualquer dilema acerca da problemática explanada, a doutrina jurídica concebeu metacritérios, a serem aplicados às antinomias de segundo grau, ou seja,
4 DINIZ, Maria Helena, op. cit., p. 40.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



quando do surgimento de conflito entre os critérios de solução das antinomias.

A antinomia de segundo grau pode ser visualizada em três hipóteses, são elas: critério hierárquico x cronológico, critério hierárquico x da especialidade e critério da especialidade x cronológico. Iremos nos ater somente a esta última, visto estar o caso concreto sob luzes nela enquadrado.

Consoante a doutrina pertinente ao tema, prevalece o critério da especialidade sobre o critério cronológico, a saber⁵:

Em caso de antinomia entre o critério de especialidade e o cronológico, valeria o metacritério *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, segundo o qual a regra de especialidade prevaleceria sobre a cronológica.

Forçoso concluir, pois, no sentido de que o critério da especialidade, contraposto ao critério cronológico, recebe uma carga valorativa superior. Desse modo, considerando que a Portaria 136/2007 se qualifica como norma de caráter especial, o titular do Núcleo de Análise e Monitoramento da SEMACE- NUAM, bem como o servidor por este designado, permanece autorizado a assinar os autos de infração decorrentes de inobservância aos padrões ambientais estabelecidos no art. 2º, I, da Portaria SEMACE nº 136/2007.

Respalhando o entendimento sobredito, a Lei Federal nº 9.605/98 (norma geral que dispõe sobre as infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, conforme a competência legislativa delineada na regra do art. 24, *caput* e §1º da CF/88), especificamente no §1º de seu artigo 70, proclama:

Art. 70. {...}

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio

⁵ *ibidem*, p. 50.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha. (grifamos)

Dessa forma, são dois os pressupostos a serem observados quando questionada a competência funcional para lavratura de auto de infração ambiental: 1- ser o agente público integrante de órgão ambiental constituinte do Sistema Nacional de Meio Ambiente- SISNAMA; 2- ter sido o agente público designado, por autoridade competente, para a atividade de fiscalização.

Quanto ao primeiro requisito suso, a Lei Federal nº 6.938 (que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências), de 02 de setembro de 1981, notadamente em seu artigo 6º, reza que “Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA”.

Neste diapasão, a Lei Estadual nº 11.411 (que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, cria a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE e dá outras providências), de 28 de dezembro de 1987, estabelece, em seu artigo 9º: “A SEMACE integra o Sistema Nacional de Meio Ambiente na qualidade de órgão Seccional do Estado do Ceará...”

Por conseguinte, considerando que o detentor do cargo de titular do Núcleo de Análise e Monitoramento- NUAM é servidor público desta Instituição (lotado na Divisão de Licenciamento Ambiental) e considerando que a SEMACE é órgão constitutivo do SISNAMA (conforme já registrado nos parágrafos anteriores), resta clarividente o cumprimento da primeira exigência retromencionada.

No tocante ao segundo requisito preposto (qual seja, ter sido o agente público designado, por autoridade competente, para a atividade de fiscalização), a Portaria 136/2007-SEMACE se presta a satisfazer com exatidão tal pressuposto quando dita expressamente que o titular do NUAM da SEMACE, ou servidor por este designado, detêm competência para assinar autos de infração derivados de violação aos padrões ambientais estabelecidos no inciso I do artigo 2º do mesmo regulamento; remanescendo, então, apenas saber se ato regulamentar foi gerado por



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



autoridade competente.

O Decreto nº 21.882 (Regulamento da SEMACE), de 16 de abril de 1992, prevê:

Art. 4º. Compete a Superintendência, como órgão de Direção Superior:

I- definir e traçar diretrizes para o disciplinamento de atividades da Autarquia;

{...}

IV- prover, na forma da lei, os cargos e funções, bem como baixar quaisquer outros atos relativos a administração e movimentação de pessoal da Autarquia;

{...}

Art. 24. São atribuições do Superintendente:

{...}

VII- determinar a execução dos serviços técnicos e administrativos da Autarquia;

Levando-se em conta que a Portaria 136/2007- SEMACE emanou da Superintendência desta Autarquia (autoridade competente em sincronia com os dispositivos transcritos acima), depreende-se nítido o atendimento à segunda exigência outrora exposta.

Importante registrar, nesta oportunidade, que a Lei Estadual nº 14.344 (que dispõe sobre a criação do cargo de fiscal ambiental e dá outras providências), de 07 de maio de 2009, elenca, em seu anexo II (particularmente no item intitulado como Principais Responsabilidades), algumas das funções do agente público detentor do cargo de fiscal ambiental, dentre as quais está a de emitir autos de infração e multas, em cumprimento da legislação ambiental estadual e federal.

Contudo, é perceptível que, conforme delinea os termos do anexo II da lei supra, nenhuma das incumbências catalogadas detém caráter exclusivo para o cargo de fiscal ambiental, não havendo óbice à execução de tais atividades por outro(s) cargo(s) funcional(is), desde que observadas as condições propostas no artigo 70, §1º, da Lei Federal nº 9.605/98.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente,
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



Ao enfrentar, em âmbito federal, situação similar à posta em discussão neste feito, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA consolidou, através da Orientação Jurídica Normativa nº 08/2010/PFE/IBAMA, o entendimento a seguir colacionado, que ora vem corroborar a presente manifestação:

É absolutamente indefesa a tese ventilada por alguns infratores de que autuações perpetradas por servidores do IBAMA designados por Portaria deveriam ser anuladas por ofensa ao princípio da legalidade.

A Lei Federal no 10.410/2002, que trata do regime jurídico e das atribuições de servidor público da carreira de especialista em meio ambiente, limita-se a afirmar que uma das atribuições do analista ambiental é a fiscalização, não outorgando, em momento algum, tal atividade em caráter exclusivo aos ocupantes do mencionado cargo.

Tal interpretação seria absurda, desarrazoada e violaria frontalmente os arts. 23, III, VI e VII, e 225, § 3o, da Constituição Federal, considerados os fundamentos para o exercício do Poder de Polícia da Administração Ambiental. Ao mesmo tempo, viola a legislação federal que regula o Poder de Polícia dos órgãos de fiscalização do meio ambiente.

A competência para lavrar autos de infração não está na referida lei sobre a carreira de servidores do IBAMA, mas na Lei Federal no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, especificamente no art. 70, §1o.

{...}

Pela redação, depreende-se ser necessária a designação dos servidores de órgãos integrante do SISNAMA, no qual se insere esta autarquia, a teor da regra contida no art. 6o, inciso IV, da Lei Federal no 6.938, de 02 de setembro de 1981 .

{...}

Ressalte-se que a Lei no 10.410/2002 em nenhum momento nega a efetividade do § 1o, do art. 70 da Lei 9.605/98, que trata da apuração de infração administrativa por quaisquer funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Tais normas jurídicas regulam situações e matérias distintas.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



A Lei nº 9.605/98 disciplina a apuração e fiscalização de ilícitos ambientais na esfera administrativa por qualquer funcionário de órgão do SISNAMA, desde que designado pela autoridade ambiental... A efetividade da norma geral (de âmbito nacional) sobre matéria de fiscalização ambiental, disposta na Lei nº 9.605/98, não pode ser posta em dúvida em razão de outra norma federal (direcionada ao Governo Federal), que apenas tem o condão de organizar atribuições de servidores do IBAMA.

{...}

Ressalte-se que o § 1º do art. 70 da Lei Federal n.º 9.605/98 é norma geral que fundamenta a atuação de todos os agentes de fiscalização de órgãos ambientais, posto que consigna a necessidade de designação de servidores para atividades de fiscalização ambiental em todo o País.

Sendo assim, todos os servidores ou funcionários desta autarquia são competentes para a lavratura de autos de infração, desde que estejam designados para a atividade de fiscalização, a critério da autoridade competente.

{...}

Portanto, apenas dois requisitos devem ser observados: um, ser funcionário de qualquer dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA; dois, ser designado para as atividades de fiscalização.

Resta clarividente que a escolha para designação dos servidores para atuarem nas atividades de fiscalização está no poder discricionário da autoridade ambiental competente, que poderá designar qualquer servidor ocupante de qualquer dos cargos no âmbito dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Cumpridos esses requisitos os servidores gozam da competência para aplicar as sanções previstas no art. 72 da Lei nº 9.605/98, no exercício do poder de polícia conferido legalmente a esta Autarquia, lavrando os respectivos autos de infração e os demais formulários relativos às atividades de fiscalização e instaurando os processos administrativos para apuração das infrações ambientais.

{...}

Enfim, sejam técnicos ambientais, sejam ocupantes de quaisquer outros cargos do IBAMA, não há impeditivo legal para que os servidores



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



exercem função de fiscalização quando designados pela autoridade ambiental {...}

É compreensível essa opção expressa nas normas brasileiras, pois o Brasil é um país com dimensões continentais, sendo mais eficiente e presente o compartilhamento da atribuição de fiscalização entre os diversos integrantes do SISNAMA. Por isso, a Lei no. 9.605/98, imbuída com a intenção de obter a máxima proteção ambiental, autoriza a designação pontual de servidores dos órgãos componentes do SISNAMA para o exercício da fiscalização e repressão às infrações ambientais.

{...}

Por esta razão, para dar efetividade ao Direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, caput, da Constituição), e com base nos dispositivos normativos indicados, deve-se considerar que qualquer servidor do IBAMA – em razão deste órgão pertencer ao SISNAMA, se expressamente designado, tem o poder-dever de lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos.

É o que já reconhece o Superior Tribunal de Justiça:

“MANDADO DE SEGURANÇA. IBAMA. PODER DE POLÍCIA. COMPETÊNCIA PARA LAVRAR A INFRAÇÃO.

I - Cuida-se mandado de segurança impetrado contra o Superintendente do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS -

IBAMA, com o objetivo de anular o Auto de Infração no 247103-D, decorrente da apreensão de agrotóxicos originários do Paraguai, lavrado por Técnico Ambiental. Ordem concedida em razão da incompetência da autoridade, que lavrou o auto.

II - A Lei no 9.605/1998 confere a todos os funcionários dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, o poder para lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, desde que designados para as atividades de fiscalização, o que para a hipótese, ocorreu com a Portaria no 1.273/1998.

III - Este entendimento encontra-se em consonância com o teor da Lei no 11.516/2007, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 6o, da Lei



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



no 10.410/2002, referendando a atribuição do exercício das atividades de fiscalização aos titulares dos cargos de técnico ambiental.

IV - Recurso provido.

(REsp 1057292/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/06/2008, DJe 18/08/2008)''

(g.n.).

Por todo o exposto, outra não pode ser a conclusão senão a de que não há qualquer ilegalidade na nomeação por Portaria de servidores do IBAMA ocupantes de cargos integrantes de quaisquer de suas carreiras para a função de fiscalização, uma vez que esse ato normativo está cumprindo o disposto no §1o do art. 70 da Lei no 9.605/98 ...

(grifamos)

O excerto acima reafirma a conclusão já proposta, em consonância com a qual o titular do Núcleo de Análise e Monitoramento da SEMACE- NUAM, bem como o servidor por este designado (desde que servidor da SEMACE), permanece autorizado a assinar os autos de infração decorrentes de inobservância aos padrões ambientais estabelecidos no art. 2º, I, da Portaria SEMACE nº 136/2007.

Superada a questão controversa apresentada, não menos relevante é esclarecer qual rito processual deverão seguir os processos administrativos de apuração de infração ambiental resultante da inobservância dos proclames contidos na Portaria nº 136/2007-SEMACE. Considerando que a multimencionada portaria não alberga, em seu texto, normas especiais de procedimento capazes de orientar o trâmite dos processos originados de sua aplicação, incidirão sobre eles as normas gerais de procedimento ditadas na Instrução Normativa 002/2010. Isso porque, por ser norma procedimental/processual (que ostenta aplicabilidade imediata), a partir do início de sua vigência (05 de janeiro de 2011), ela passou a reger o procedimento administrativo relativo aos Autos de Infração exarados pela SEMACE. Assim é que, inclusive os processos em curso no momento de sua entrada em vigor, passam a sujeitar-se aos seus comandos.

Acrescente-se, por oportuno, que, ao atentar para o modelo padrão de AI



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



utilizado nas “blitz” do Programa FUMAÇA NEGRA (a exemplo do acostado à fl. 02 do processo em tela), esta Procuradoria Jurídica detectou a pertinência de que nele sejam inseridos, de forma particularizada, os dispositivos legais infringidos pelo administrado. Em outras palavras: o documento padronizado em foco deve ser suplementado com o fito de que passe a contemplar as hipóteses de incidência violadas, isto é, os artigos (e respectivos parágrafos, incisos e alíneas, quando for o caso) da Lei Federal nº 9.605/98, do Decreto Federal nº 6.514/08, da Resolução nº 510/77 do CONTRAM, da Lei Estadual nº 11.411/87, da Lei Federal nº 6.938/81, do Decreto Federal nº 99.274/90, do Decreto Estadual nº 20.764/90 e da Portaria SEMACE nº 136/2007, nos quais se fundamenta a autuação.

Em arremate final, impende salientar que, não obstante se tenha, por meio de esforço interpretativo, solucionado a antinomia suscitada no feito em apreço, recomenda-se que a aparente contradição entre as regras de competência fixadas na Portaria nº 136/2007 e na IN/02/2010 seja resolvida através de adequado instrumento normativo.

Nesse sentido, adverte a renomada doutrinadora Maria Helena Diniz⁶:

Se se investiga o direito como um fenômeno dinâmico, pode-se verificar que a antinomia aparece fora da ocasião da decisão judicial, pois pode ser detectada num momento anterior e solucionada pelo Poder Legislativo. Mesmo que esta antinomia só surgisse por ocasião da jurisdição, o Legislativo poderia resolvê-la, do mesmo modo interpretado pelo magistrado, ou até de maneira contrária. Em razão da proibição da denegação da justiça, ela acaba sendo resolvida pelo órgão judicante, apesar de sua decisão não implica solução da antinomia, pois somente pretende evitar o prosseguimento desse conflito normativo num dado caso singular. **Sem embargo, esse conflito permanece latente dentro do sistema até que o legislador o solucione. Portanto, a antinomia não é um problema que se coloca ao nível da decisão judicial, porque o magistrado não a resolve, apesar de solucionar o caso *sub judice*. A antinomia continua a existir no sistema jurídico, pois só poderá ser eliminada por meio de ação legislativa.** (grifamos)

⁶ Ibidem, p. 17.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



Traçando um paralelo entre a situação esboçada na transcrição em epígrafe e o caso *sub examine*, impõe-se que que a forma mais segura de abolir a antinomia em debate será a alteração, pela Superintendência da SEMACE (por intermédio de Instrução Normativa ou Portaria), dos atos regulamentares em vigor, a fim de que neles se demonstre claramente quais os servidores competentes para lavratura dos AI's relativos à execução do Programa FUMAÇA NEGRA.

Ante todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica posiciona-se pela validade da regra insculpida no art. 4º da Portaria 136/2007-SEMACE, prevalecendo esta sobre a norma geral prescrita no art. 3º da Instrução Normativa SEMACE 02/2010. Sem prejuízo desse entendimento, recomenda-se que a aparente contradição entre as regras de competência fixadas na Portaria nº 136/2007 e na IN/02/2010 seja resolvida através de adequado instrumento normativo emanado do Superintendente da SEMACE, com o escopo de proporcionar maior sintonia entre tais regulamentos internos e, por conseguinte, proporcionar maior transparência aos administrados que a eles estão sujeitos.

É o parecer.

Fortaleza/ CE, 30 de abril de 2012.

Vladimir Damasceno Alves de Sousa
Vladimir Damasceno Alves de Sousa
Estagiário/PROJU

Luciana Barreira de Vasconcelos
Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica

Manuela Esmeraldo Garcia
Manuela Esmeraldo Garcia
Procuradora Autárquica

Martinho Olavo Gonçalves
Martinho Olavo Gonçalves
Procurador Autárquico/SEMACE

Roberta Ferreira Lopes
Roberta Ferreira Lopes
Procuradora Autárquica

Com o escopo de consolidar as teses jurídicas abordadas 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



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**


Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



À DIFIS,

Exarada a manifestação jurídica solicitada, retornamos o feito para conhecimento da mesma e posterior seguimento regular do feito.

Fortaleza/ CE, 30 de abril de 2012.


Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica