



Processo

PARECER JURÍDICO Nº 524/2012-PROJU

PROCESSO Nº 11 386 759-0

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PACAJUS

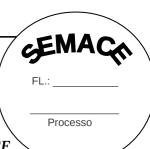
ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DA POSSIBILIDADE DE SANÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE EMBARGO DE EMPREENDIMENTO EMBARGADO QUANDO VIGENTE O DECRETO FEDERAL Nº 3.179/99

DIREITO **ADMINISTRATIVO** Ε AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUTO INFRAÇÃO **DECORRENTE** DESCUMPRIMENTO DE EMBARGO. INTELIGÊNCIA DO ART. DECRETO **FEDERAL** Nº 6.514/08.MANUTENÇÃO DO**AUTO** DE INFRAÇÃO. OCORRÊNCIA DE REINCIDÊNCIA GENÉRICA. INCIDÊNCIA DO DECRETO FEDERAL Nº 6.514/08.

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Infração n° M2 011 080 318–AIF (fl. 02) em decorrência do descumprimento de embargo da atividade de matadouro localizado no Município de Pacajus, conforme o Termo de Audiência nº 560/2007-COPAM-NUCAM-PROJUR, aplicando-se multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em desfavor da Prefeitura Municipal de Pacajus, autora da infração ambiental. O Auto de Infração foi lavrado no dia 03/08/2011, fundamentado nos arts. 70 e 72, II da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e art. 3°, II, c/c o art. 79 do Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008.







Encontra-se, às fls. 03/06, o Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental – RAIA nº 2048.

Na sequência, acostou-se a Comunicação de Crime (fl. 07) dando ciência do cometimento do crime ambiental descrito no Auto de Infração M2011080318-AIF, remetendo em anexo os documentos que comprovam a ocorrência do crime para instauração da competente Ação Penal, e se couber, propositura da respectiva Ação Civil Pública visando a reparação do dano.

Dormita às fls. 12/15, Pedido de Reconsideração apresentado pelo autuado em 31/01/2012, solicitando o parcelamento do valor da multa aplicada.

Submetido o feito à apreciação da Equipe Técnica responsável, esta emitiu Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 431/2012 (Completo) (fls. 16/26), do qual consta a consulta acerca da validade do Auto de Infração, em razão de que o descumprimento de embargo não era previsto no Decreto Federal nº 3.179/99, decreto que estava vigente à época do embargo da atividade.

No parecer instrutório a EQTEC aduz quanto ao processo de SPU nº 07 289 515-2, que o Termo de Audiência nº 560/2007-COPAM/NUCAM/PROJUR presente nos autos se reporta ao Auto de Constatação nº 1057/2007-COPAM/NUCAM, lavrado em 11/09/2007, contendo a infração de operar empreendimento – Matadouro Público de Pacajus sem licença ambiental. O termo de audiência e o auto de constatação retro mencionados ensejaram a lavratura do Auto de Infração nº 128/2009-GS/PJ, em 29/06/2009, por infração à legislação ambiental, haja vista o funcionamento de matadouro sem a devida licença ambiental, fundamentado-o no art. 10 da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; art. 70 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e art. 44 do Decreto Federal nº 3.179, de 21 de setembro de 1999.



FL.:_____

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

O referido parecer instrutório alega, outrossim, que o susodito auto de constatação possui valor de embargo, estando firmada no respectivo termo de audiência as condições para o desembargo da atividade em questão – Matadouro.

No que tange ao AI nº 128/2009-GS/PJ, a EQTEC sugere aplicação da reincidência genérica, nos termos do parágrafo único do art. 10 do Decreto nº 3.179/99, passando o valor da multa ao patamar de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais).

Diante de tais condições, observou-se através do Parecer Instrutório Completo que à época da primeira autuação (AI nº 128/2009-GS/PJ) vigorava o Decreto Federal nº 3.179/99, em que não se considera infração ambiental a conduta de descumprimento de embargo, diferentemente da segunda autuação (AI nº M201 108 031 802-AIF) que enquadra o infrator pelo descumprimento da atividade de embargo conforme previsão do Decreto Federal nº 6.514/08.

A EQTEC solicita manifestação jurídica para que esta Procuradoria opine no que tange à validade do AI nº M201 $108\,031\,802$ -AIF, demonstrando-se a norma ambiental considerável à prática do ato.

Empós, vieram os autos à PROJU para análise e emissão de parecer jurídico.

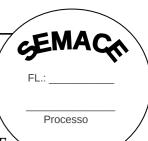
É o breve relatório.

Segue a manifestação.

Esta Procuradoria Jurídica foi instada a se manifestar, pois suscitada a dúvida sobre a validade do Auto de Infração nº M201 108 031 802–AIF (SPU: 11 386 759-0), pois o auto de infração em análise descreve a seguinte infração: "descumprir embargo da atividade de matadouro, conforme Termo de Audiência nº 560/2077-COPAM-NUCAM-PROJUR".







O questionamento formulado pela EQTEC decorreu do fato de que o Auto de Infração nº 128/2009-GS/PJ (SPU: 07 289 515-2), lavrado por infração à legislação ambiental, haja vista o funcionamento de matadouro sem a devida licença, enquadrada no Decreto Federal nº 3.179/99, norma esta omissa à conduta de descumprimento de embargo.

No parecer instrutório a Equipe Técnica solicita verificação quanto a validade do posterior Auto de Infração nº M201 108 031 802-AIF (SPU: 11 386 759-0) em que consta a conduta de descumprimento de embargo da atividade de matadouro, sugerindo, caso esta PROJU entenda pela sua validade, aplicar a reincidência ao infrator, nos termos do parágrafo único do art. 10 do Decreto Federal nº 3.179/99 e adequar a multa para R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais).

Cumpre 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.

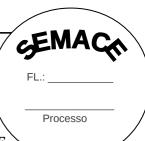
O AI nº 128/2009-GS/PJ fundamenta-se no Decreto Federal nº 3.179/99, que não caracteriza como infração ambiental a conduta de descumprimento de embargo, contrapondo-se ao AI nº M201 108 031 802-AIF, que fundamenta-se no Decreto Federal nº 6.514/08, norma ambiental que demonstra claramente essa conduta infratora.

Face as considerações acima delineadas, a EQTEC questiona se o infrator, diante da conduta descrita no AI nº M201 108 031 802-AIF, deverá respondê-la pelos ditames do atual Decreto Federal nº 6.514/08, ou se a seguinte conduta será caracterizada inexistente conforme o Decreto Federal nº 3.179/99, norma ambiental utilizada no AI nº 128/2009-GS/PJ, enquadramento imposto ao agente pela anterior infração cometida.

Observa-se no processo de SPU nº 07289515-2 a lavratura do Auto de Constatação nº 1057/2007/COPAM/NUCAM, em razão do empreendimento funcionar sem







licença ambiental e sem tratamento de efluentes e resíduos sólidos. O autuado compareceu à SEMACE e celebrou o Termo de Audiência nº 560/2007-COPAM/NUCAM/PROJUR (fl. 04 do processo administrativo nº 07289515-2) se comprometendo à regularizar a sua situação, caso em que poderia ocorrer o desembargo administrativo.

Dado o cometimento da infração administrativa constatada, lavrou-se em 29 de julho de 2009, ao Auto de Infração nº 128/2009-GS/PJ, que descreve a seguinte conduta: funcionamento de matadouro sem a devida licença ambiental. Os arts. 10 da Lei Federal nº 6.938/81; 70 da Lei Federal nº 9.605/98; e 44 do **Decreto Federal nº 3.179/99** fundamentaram o auto de infração então lavrado.

Posteriormente, em 09/08/2011, o infrator foi autuado novamente através do Auto de Infração nº M201 108 031 802-AIF por descumprir o embargo da atividade de matadouro, enquadrando-se nos arts. 70 e 72, II da Lei Federal nº 9.605/98, art. 3º, II e 79 do **Decreto Federal nº** 6.514/08, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

O Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 431/2012 (COMPLETO) atesta o seguinte:

Percebe-se, portanto, que à época da infração vigorava o Decreto 3.179/1999, do qual não consta que a conduta de descumprimento de embargo seja considerada infração ambiental. Entendendo que deve ser considerada a legislação em vigor à época da lavratura do Auto de Constatação nº 1057/2007/COPAM/NUCAM e Termo de Audiência nº 560/2077-COPAM-NUCAM-PROJUR, sugere-se o envio dos autos à Procuradoria Jurídica desta Superintendência – PROJU para manifestação jurídica acerca da validade do Auto de Infração nº M201108031802-AIF.

Em decorrência do questionamento advindo da EQTEC, passamos então à análise acerca da validade do Auto de Infração nº M201 108 031 802–AIF.

A lavratura de Auto de Infração, enquanto espécie do gênero ato administrativo¹ necessita atender aos seguintes requisitos/elementos para revestir-se de validade: ser

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário". (Direito Administrativo, 22ª edição, editora Atlas, pag. 196.





FL.:_____

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

produzido por sujeito competente, segundo à lei (**competência**); ter por escopo **objeto/conteúdo** lícito, possível, certo/definido e moral; obedecer à **forma** prescrita em lei (se houver); buscar **finalidade** alinhada ao interesse público; e possuir **motivo** adequado à fundamentação de sua prática (pressupostos de fato e de direito do ato²).

O AI em lume encontra-se conforme a legislação ambiental vigente, estando de acordo com os preceitos normativos, contendo a descrição clara, objetiva e inequívoca da irregularidade imputada. Dessa forma, vejamos o que dispõe o art. 23 da Instrução Normativa nº 02 – SEMACE, de 20 de outubro de 2010, que regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, *in verbis*:

Art. 23. O Auto de Infração e Termos Próprios serão lavrados em formulário específico pelo fiscal ambiental, devidamente identificado por nome e matrícula funcional, contendo descrição clara e inequívoca da irregularidade imputada, dos dispositivos legais violados, das sanções indicadas, inclusive valor da multa, bem como, qualificação precisa do autuado com nome e, quando houver, endereço completo, endereço eletrônico, CPF ou CNPJ.

Igualmente deve ser apreciado o regulado no art. 97 do Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, a saber:

Art. 97. O auto de infração deverá ser lavrado em impresso próprio, com a identificação do autuado, a descrição clara e objetiva das infrações administrativas constatadas e a indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos, não devendo conter emendas ou rasuras que comprometam sua validade.

Do conteúdo do artigo retro colacionado, depreende-se que o auto de infração deve conter descrição clara, objetiva e inequívoca da irregularidade imputada. Imprescindível será, portanto, que a descrição seja clara, isto é, que a descrição fática não suscite qualquer dúvida; e inequívoca, significando que aquilo que está sendo relatado seja correto, correspondendo ao que de fato aconteceu.

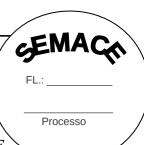
Motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo.

Pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato).

Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 22ª edição, editora Atlas, pag. 210).







A respeito desse assunto estabelecem os doutrinadores Édis Milaré e Paulo José da Costa Júnior: "A apuração de infração administrativa tem início com a lavratura de Auto de Infração, com a descrição clara e objetiva das ações ou omissões caracterizadoras da infração". Explicitam, dessa forma, que o auto de infração deve conter descrição evidente e transparente, logo, no que tange AI em questão tem-se que nenhum ato está em desacordo com a lei.

Nesse diapasão, cumpre esclarecer o questionamento imputado pela EQTEC, quanto à validade do Auto de Infração nº M201108031802-AIF, pois este descreve uma conduta infracional contemplada no Decreto Federal nº 6.514/08, ou seja, norma ambiental que prevê sanção por descumprimento de embargo. Assim, aproveitamos o ensejo para aludir sobre a validade de uma lei, pois quando seu prazo de vigência resta expirado esta não surte mais efeitos no mundo jurídico, ao passo que a lei nova tem aplicabilidade tanto para um fato futuro quanto para os fatos passados, podendo inserir consequências a estes. Sobre o assunto cabe destacar artigo⁴ de Fausto José Seabra, Juiz de Direito da Vara Cível da Comarca de Sorocaba e Professor titular de teoria Geral do Processo da Universidade de Sorocaba (Uniso), *in litteris*:

Termina a lei com a sua revogação expressa ou tácita, isto é, com a sucessão de outra lei em que conste de modo expresso a supressão da antiga norma ou quando a nova lei regula a matéria tratada pela lei anterior, total (ab-rogação) ou parcialmente (derrogação). Também não surte mais consequências a lei se expirado o prazo de vigência nela assinalado (decurso do prazo), independentemente de norma posterior que declare cessados seus efeitos.

{...}

Entre os brasileiros, Gabriel REZENDE FILHO destacava que a doutrina de seu tempo havia superado o entendimento do sistema romano segundo o qual as leis não retroagem. Para o catedrático da Universidade de São Paulo, "as leis novas aplicam-se imediatamente, dispõem para o futuro, atraindo, porém, para seu império os efeitos ou as conseqüências dos fatos passados e influindo sobre estas conseqüências".

⁴ SEABRA, Fausto José. **A lei nova e os processos em andamento**. Disponível em: www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/490/488. Acesso em: 26 de junho de 2012.



³ MILARÉ, Édis; COSTA JUNIOR, Paulo José da. **Direito Penal Ambiental Comentários a Lei nº 9.605/98**. Campinas: Millenium Editora LTDA, 2002, p. 215.





Processo

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

A dúvida surgiu, pois o embargo da atividade ocorreu enquanto vigente o Decreto Federal nº 3.179/99, que não previa penalidade em caso de descumprimento. Já a verificação do descumprimento do embargo se deu quando já estava vigente o Decreto Federal nº 6.514/08, que revogou expressamente o Decreto Federal nº 3.179/99.

Importa verificar a infração descrita, ou seja, o descumprimento de embargo, pois a previsão por descumprimento de embargo somente aconteceu a partir de 22 de julho de 2008, data em que o Decreto Federal nº 6.514/08 passou a viger, logo, somente poderia o interessado infringir este dispositivo após esta data. Ou seja, antes desta data a Administração Pública não poderia impor sanção por um ato que não era previsto como infração, mas a partir desta data, o interessado já deveria agir em conformidade com os preceito do novo decreto federal a regular as as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente.

Destarte, o auto lavrado mediante a conduta de descumprimento de embargo merece acolhimento quanto ao enquadramento no atual Decreto Federal nº 6.514/08, posto que, embasa-se corretamente sobre a infração em vigor. Assim, toca ao infrator a devida observância à lei, posto que é norma que impera no nosso ordenamento, devendo ser apreciada e preservado o seu cumprimento, cabendo ao infrator responder legalmente pela infringência cometida, disciplinada no art. 79 do Decreto Federal nº 6.514/08, *in verbis*:

Art. 79. Descumprir embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas:

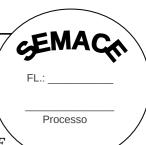
Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Ante as considerações até aqui esboçadas, forçoso é concluir pela validade do Auto de Infração nº M201108031802-AIF pelo fato de estar em conformidade com a lei ambiental atual.

Desta forma, resta caracterizada a reincidência, cumpre observar qual a regra deverá ser aplicada, pois pudemos observar que através do Parecer Instrutório de Caráter







Técnico nº 431/2012 (Completo) entendeu-se que a reincidência deveria se dar nos termos do Decreto Federal nº 3.179/99.

A matéria já foi objeto de análise através do Parecer Jurídico nº 158/2012-PROJU, o qual teve a tese jurídica nele esposada consolidada. Transcrevemos o entendimento a seguir referente ao tema em análise:

Comparando o disposto nos decretos citados, observamos que, ao tratar da reincidência, o Decreto Federal nº 6.514/08 é mais benéfico, pois somente esta somente restará caracterizada quando o infrator cometer exatamente a mesma infração. De forma que, após 22 de julho de 2008, em sendo analisada determinada situação que resulte em agravamento da pena por reincidência, incidente será a regra disposta do Decreto Federal nº 6.514/08.

- O Decreto Federal nº 3.179/99 foi revogado pelo Decreto Federal nº 6.514/08 em 22 de julho de 2008, logo existiam processos que, nesta data, já tinham sido julgados e outros pendentes de julgamento. As situações possíveis analisaremos a seguir:
- 1) Auto de infração lavrado e julgado antes de 22 de julho de 2008, ou seja, quando vigente o Decreto Federal nº 3.179/99, pendente de análise de recurso administrativo, recai em situação em que o autuado pode apresentar razões de legalidade e de mérito para alterar a decisão. Neste caso, o interregno temporal a ser observado para se considerar o agravamento por reincidência é de 03 (três) anos, a contar da lavratura do auto de infração:
- 2) Auto de infração lavrado antes de 22 de julho de 2008 e com julgamento posterior a esta data, estando pendente de análise de recurso administrativo. Neste caso, o prazo a ser observado para se considerar reincidência é o mesmo do item 1, 03 (três) anos, a contar da lavratura do auto de infração;
- 3) Auto de infração lavrado após 22 de julho de 2008, o prazo a ser observado para se considerar reincidência é o de 05 (cinco) anos, a contar da lavratura do auto de infração.

À fl. 15 dos presentes autos está anexada cópia da inscrição em dívida ativa (Dívida Ativa nº 105/2011) ocorrida em 02 de maio de 2011, data esta considerada como data do julgamento do auto de infração. Por não constar recurso pendente de análise e com base no entendimento acima transcrito, a reincidência deverá obedecer o disposto no Decreto Federal nº 6.514/08 e não o disposto no decreto revogado, como sugerido pela EQTEC.





JEMAC

Processo

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

No entanto, no que tange à previsão de reincidência, cumpre analisar os preceitos constantes nos citados dispositivos dos Decretos Federais, *ipsis litteris*:

Decreto Federal nº 3.179/99:

Art. 10. Constitui reincidência a prática de nova infração ambiental cometida pelo mesmo agente no período de **três anos**, classificada como:

I - específica: cometimento de infração da mesma natureza; ou

II - genérica: o cometimento de infração ambiental de natureza diversa.

Parágrafo único. No caso de reincidência específica ou genérica, a multa a ser imposta pela prática da nova infração terá seu valor aumentado ao triplo e ao dobro, respectivamente.

Decreto Federal nº 6.514/08:

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**. (grifos nossos)

Comparando o texto dos dispositivos acima transcritos, podemos observar que o Decreto nº 3.179/99 estabelece que fica caracterizada a reincidência específica, agravando a pena imposta no triplo, quando o infrator cometer dentro do prazo de 03 (três) anos, infração de mesma natureza; e fica caracterizada a reincidência genérica, agravando a pena imposta em dobro, quando o infrator cometer dentro do prazo de 03 (três) anos, infração de natureza diversa.

Já para o Decreto Federal nº 6.514/08, a infração específica restará caracterizada quando, dentro do prazo de 05 (cinco) anos, o infrator cometer a mesma infração, agravando a pena no triplo. De outra forma, observar-se-á a ocorrência de reincidência genérica, quando, dentro do prazo de 05 (cinco) anos, o infrator cometer infração distinta.





GEMAC_n

Processo

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

Observando o disposto nos decretos federais, constatamos que, ao tratar da reincidência, o Decreto Federal nº 6.514/08 é mais benéfico, pois somente restará caracterizada quando o infrator cometer exatamente a mesma infração. De forma que, após 22 de julho de 2008, em sendo analisada determinada situação que resulte em agravamento da pena por reincidência, incidente será a regra disposta do Decreto Federal nº 6.514/08.

Consoante verifica-se nos autos (SPU: 11386759-0) a autuação alusiva ao Auto de Infração nº M201108031802-AIF se deu em 03 de agosto de 2011, ou seja, após 22 de julho de 2008. Desse modo, no caso em lume resta verificada a reincidência genérica pois atos infracionais distintos ocorreram no período de 05 (cinco) anos pelo mesmo infrator, devendo, assim, responder pela conduta praticada de acordo com os ditames do Decreto Federal nº 6.514/08.

Em face dos fundamentos supra delineados impende concluir que quando o descumprimento de embargo ocorrer na vigência do Decreto Federal nº 6.514/08, ficará caracterizada a infração descrita em seu art. 79, independente de o embargo da atividade ter ocorrido na vigência do Decreto Federal nº 3.179/99.

Ante todo o exposto, e diante da consulta formulada, esta Procuradoria Jurídica se manifesta no sentido de que, não tendo sido detectada a existência de qualquer vício no Auto de Infração nº M201 108 031 802-AIF, por encontrar-se conforme a legislação ambiental vigente, este deve ser mantido, devendo-se considerar o autuado reincidente em razão da prática de nova infração no período de 05 (cinco) anos, consoante dispõe o art. 11 do Decreto Federal nº 6.514/08.

Sendo este o posicionamento.

Fortaleza, 11 de julho de 2012.

Heilane Diogo Ursulino Estagiária/ SEMACE

Manuela Esmeraldo Garcia Procuradora Autárquica/ SEMACE







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

À DIFIS.

Exarado o Parecer Jurídico nº 524/2012-PROJU, retorna-se o feito para que siga o procedimento de estilo.

Fortaleza, 12 de julho de 2012.

Heilane Diogo Ursulino Estagiária/ SEMACE Manuela Esmeraldo Garcia Procuradora Autárquica/ SEMACE