



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



PARECER JURÍDICO Nº 567/2012-PROJU

PROCESSO Nº 11120319- 8

INTERESSADO: F. HAMILQUER RODRIGUES DO NASCIMENTO- ME

ASSUNTO: OPINA PELA CONVALIDAÇÃO DO AI Nº 201104025117- AIF E MANIFESTA ENTENDIMENTO PELA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO, PELA AUTORIDADE JULGADORA, DE TESE JURÍDICA CONSOLIDADA ESPECIFICANDO OS CASOS DE VÍCIOS SANÁVEIS E INSANÁVEIS, SEM NECESSIDADE DE PARECER JURÍDICO EM CADA CASO.

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. ERRO NO CÁLCULO DO VALOR DA MULTA. VÍCIO SANÁVEL. CORREÇÃO DO VALOR. UTILIZAÇÃO DOS ARTS. 99 E 100 DO DECRETO FEDERAL Nº 6.514/08. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO, PELA AUTORIDADE JULGADORA, DE TESE JURÍDICA CONSOLIDADA ESPECIFICANDO OS CASOS DE VÍCIOS SANÁVEIS E INSANÁVEIS, SEM NECESSIDADE DE PARECER JURÍDICO EM CADA CASO. INTELIGÊNCIA DO ART. 71, PARÁGRAFO ÚNICO, DA IN 02/2010 - SEMACE.

Trata-se de processo administrativo instaurado para apurar a infração ambiental consistente em: “Fazer funcionar estabelecimento comercial (serraria) utilizador de recursos ambientais, sem licença ou autorização do órgão ambiental competente”, com fundamento nos arts. 70 e 72, II, da Lei Federal nº 9.605/98 e arts. 3º, II, e 66 do Decreto Federal nº 6.514/08, tendo sido lavrado o Auto de Infração nº 201104025117-AIF, através do qual foi imposta multa no valor de R\$ 2.500, 00 (dois mil e quinhentos reais).



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



Em 04 de maio de 2011, a Autuada protocolizou defesa administrativa, da qual não consta a respectiva assinatura de seu representante legal e, portanto, afigura-se nula de pleno direito (fl. 04).

Na sequência, foi realizada a comunicação de crime ao Ministério Público (fls. 05).

Às fls. 06/09, encontra-se anexado o Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental- RAlA Nº 1311/2011, aduzindo que “A vistoria foi acompanhada pelo Sr. Francisco Hamilquer Rodrigues Nascimento, proprietário, o qual informou que os documentos de licenciamento estariam com o contador, porém em ligação do proprietário para este, foi informado que o pedido de regularização de licença ambiental ainda não havia sido feito”.

Submetido o processo à EQTEC, foi elaborado o Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 523 (fls. 16/25) em que se suscitou a ocorrência de vício sanável consistente no cálculo equivocado do montante da multa estabelecida, sugerindo-se que a autoridade julgadora, por despacho, providenciasse o seu saneamento e, em seguida, comunicasse a Autuada, concedendo-lhe novo prazo de defesa.

Empós, os autos foram encaminhados à PROJU para (i) posicionamento acerca da possibilidade de ser sanado o vício apontado no Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 523; e (ii) esclarecimento da seguinte dúvida: caso exista parecer jurídico normativo elencando as situações em que o vício será considerado sanável ou insanável, será, ou não, necessário encaminhar os autos à PROJU para emissão de parecer jurídico em cada caso? (fl. 26).

É o breve relatório. Segue a manifestação.

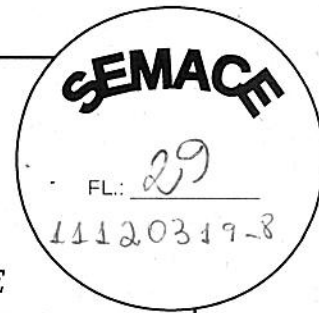
Objetiva o vertente parecer analisar a sugestão da DIFIS no sentido de convalidar o Auto de Infração nº 201104025117-AIF, bem como elucidar dúvida quanto à necessidade de pronunciamento da PROJU em cada processo em que for encontrado vício, quando houver parecer jurídico normativo prevendo as situações configuradoras de vícios sanáveis e insanáveis.

Cumpra esclarecer, inicialmente, que o auto de infração ambiental é ato administrativo, formalizado através de documento específico pelo qual a autoridade



**SEMACE**  
SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

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



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).

Passa-se, agora, à análise da possibilidade de convalidação do AI nº 201104025117-AIF, por meio do saneamento do erro apontado no Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 523, qual seja: cálculo equivocado do valor da multa decorrente do referido auto, ultrapassando o limite imposto pela IN nº 02/2010 – SEMACE para infração leve cometida por microempresa.

A Instrução Normativa 002/2010 (que rege o procedimento administrativo relativo aos Autos de Infração exarados pela SEMACE) não discorre em seu arcabouço acerca da conceituação de vícios sanáveis, e a respectiva possibilidade de convalidação, restringindo sua redação apenas aos procedimentos para apuração de infração administrativa ambiental lesiva ao meio ambiente e outras providências diversas, gerando a necessidade de se buscar suprimentos legais e doutrinários satisfatórios, a fim de mitigar os impasses decorrentes de tal omissão.

Nesse sentido, é válido trazer à baila a normatização atinente à distinção entre vícios sanáveis e insanáveis em Auto de Infração Ambiental estabelecida pelo Decreto Federal nº 6.514/08, que estabelece o processo administrativo federal para apuração de infrações ambientais.

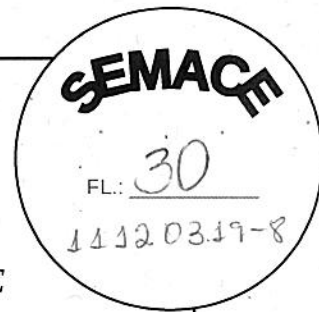
O artigo 99 do Decreto supracitado dispõe que “o auto de infração que apresentar vício sanável poderá, a qualquer tempo, ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, mediante despacho saneador{...}”. Na sequência, a redação do artigo 100, § 1º, do mesmo decreto, define vício insanável como aquele em que a correção da autuação implica modificação do fato descrito no auto de infração.

**Adotando tais regras para os Autos de Infração emitidos no âmbito da**





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



**SEMACE, infere-se que o defeito apresentado no AI em tela é vício sanável, visto que o único erro de lavratura está no cálculo errôneo do montante da multa aplicada consistente na definição de valor superior ao máximo estabelecido na multimencionada IN 02/2010 para infrações leves cometidas por microempresa, não implicando, assim, a sua correção em modificação do fato ilícito descrito no auto em comento.**

No tocante à possibilidade convalidação do AI em foco, impende tecer as considerações seguintes.

Sobre o tema da convalidação de atos administrativos de uma maneira geral, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup> ensina:

A convalidação é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos. Este suprimento pode derivar de um ato da Administração ou de um ato do particular afetado pelo provimento viciado.

Quando promana da Administração, esta corrige o defeito do primeiro ato mediante um segundo ato, o qual produz de forma consonante com o Direito aquilo que dantes fora efetuado de modo dissonante com o Direito. Mas com uma particularidade: seu alcance específico consiste precisamente em ter efeito retroativo. O ato convalidador remete-se ao ato inválido para legitimar seus efeitos pretéritos. A providência corretamente tomada no presente tem o condão de valer para o passado.

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que “convalidação ou saneamento é o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado”<sup>4</sup>.

Do teor dos ensinamentos suso colacionados, depreende-se que a convalidação é um ato que tem como escopo salvar os atos já praticados. É um instituto que prestigia o princípio da segurança jurídica, pois propicia a estabilidade das relações constituídas. Essa

3 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.



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



configuração tem razão de ser, haja vista que os atos administrativos têm ampla repercussão, atingindo inúmeros sujeitos. E por interferir na ordem e estabilidade das relações sociais é que a convalidação goza de posição de destaque no Direito Administrativo.

Importa salientar, outrossim, que a convalidação não vai de encontro com o princípio da legalidade, antes atende a seu espírito, pois é uma medida que busca a tranquilização das relações que não comprometem o interesse público, mesmo amparadas em ato inválido. Utilizando as palavras de de Celso Antônio “a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida”.

Entretanto, o mencionado aproveitamento mediante correção não poderá ser realizado quando o Autuado vier a impugnar, administrativa ou judicialmente, o(s) vício(s) existentes no auto que lhe foi aplicado.

Nesse sentido, afirma Celso Antônio:

**A Administração não pode convalidar um ato viciado se este já foi impugnado, administrativa ou judicialmente.** Se pudesse fazê-lo, seria inútil a arguição do vício, pois a extinção dos efeitos ilegítimos dependeria da vontade da Administração, e não do dever de obediência à ordem jurídica (...) (grifo do autor)<sup>1</sup>.

De maneira semelhante, explana Weida Zancaner, citada por Ilda Valentim:

A impugnação do interessado quer expressamente, quer por resistência, **constitui barreira ao dever de convalidar**, isto é, a Administração Pública não mais poderá convalidar seus atos eivados de vícios, mas passíveis de convalidação, quando estes forem impugnados pelo interessado<sup>2</sup>.

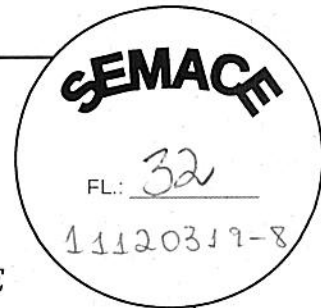
Esse entendimento foi, inclusive, adotado pelo multicitado Decreto 6.514/08, em seu art. 99, parágrafo único, o qual determina, *in litteris*:

<sup>1</sup> Ibidem, p. 459.

<sup>2</sup> VALENTIM, Ilda. **Atos administrativos e sua convalidação face aos princípios constitucionais.** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1028, 25 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8295>>. Acesso em: 31 ago. 2011.



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



Art. 99. *Omissis.*

Parágrafo único. Constatado o vício sanável, sob alegação do autuado, o procedimento será anulado a partir da fase processual em que o vício foi produzido, reabrindo-se novo prazo para defesa, aproveitando-se os atos regularmente produzidos.

**Face aos fundamentos suso delineados, e tendo em vista que, *in casu*, não houve impugnação da irregularidade pelo Interessado, forçoso é concluir no sentido da plena viabilidade de convalidação do AI em apreço, através de despacho saneador emanado pela autoridade julgadora competente.**

**Acrescente-se, no entanto, que o artigo 99, parágrafo único, do Decreto Federal nº 6.514/08, revela que, constatado o vício sanável, e posteriormente convalidado, será reaberto o prazo para defesa administrativa, fazendo-se imprescindível à convalidação do respectivo auto de infração proporcionar ao administrado nova oportunidade de manifestação. O referido dispositivo atende aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, devendo, por isso, ser obedecido no presente feito.**

Superada a discussão relativa à natureza do vício encontrado no Auto de Infração nº 201104025117-AIF, passa-se à análise do questionamento formulado pela EQTEC/DIFIS envolvendo a interpretação conjunta dos art. 70 e 71, ambos da Instrução Normativa nº 02/2010 - SEMACE, qual seja:

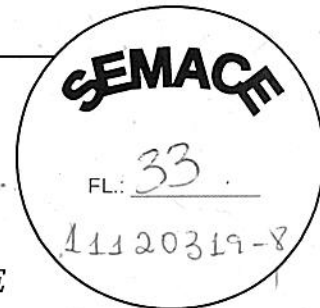
{...} Por força dos art. 70, mesmo que haja parecer jurídico normativo<sup>3</sup> elencando as situações em que o vício será considerado sanável ou insanável, ainda assim os autos deverão ser enviados à PROJU? Ou por força do § único do art. 71, caso haja parecer jurídico normativo prevendo as situações de vícios sanáveis ou insanáveis, o entendimento será aplicado pela autoridade julgadora, sem necessidade de parecer jurídico em cada caso?

- 3 Importante elucidar, aqui, que os pareceres acolhidos pelo Procurador Jurídico da SEMACE, nos termos do art. 71, parágrafo único, da IN nº 02/2010 – SEMACE, não se classificam como parecer jurídico normativo, pois somente se enquadram nessa categoria aqueles que forem expressamente acatados pelo dirigente maior do órgão e posteriormente publicados em diário oficial. Na verdade, a IN apenas confere aos pareceres jurídicos cujas teses tenham sido consolidadas pelo chefe da PROJU efeito semelhante ao dos pareceres normativos, qual seja: o condão de orientar a solução dos casos similares aos discutidos no parecer consolidado.





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



A dúvida surgiu em razão de que, consoante o *caput* do art. 99 do Decreto Federal 6.514/08<sup>4</sup>, o auto de infração que apresentar vício sanável somente será convalidado após o “pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação”, função essa que, no âmbito da SEMACE, é exercida pela Procuradoria Jurídica -PROJU.

Importante esclarecer, contudo, que o Decreto Federal nº 6514/08 institui duas espécies de normas, a saber:

1. Normas definidoras das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente (Capítulo I), que possuem aplicabilidade em todo o território nacional, incidindo em todas as esferas da federação (federal, estadual e municipal).
2. Normas estabelecedoras do processo administrativo federal para apuração infrações administrativas ao meio ambiente (Capítulo II), as quais incidem somente na seara federal, podendo, entretanto, servir de parâmetro norteador dos procedimentos dos estados e/ou dos municípios quando a legislação específica destes contiver lacunas.

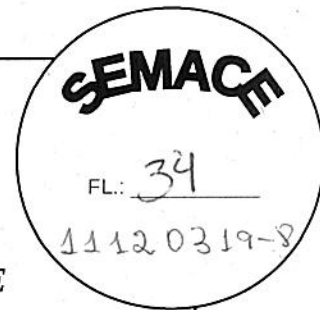
Note-se que o art. 99 pertence ao segundo grupo de normas acima descrito, e, portanto, as regras nele insculpidas só servirão de parâmetro norteador dos procedimentos apuratórios de infração ambiental de competência da SEMACE quando a regulamentação do Estado do Ceará sobre a matéria, que, no caso, reside na Instrução Normativa nº 02/2010, se afigurar lacunosa ou incapaz de resolver a questão por si só. Não é o que se verifica no concernente às hipóteses nas quais se faz, ou não, necessária a submissão dos autos ao crivo do Setor Jurídico, uma vez que tal matéria é inteiramente regulada pela retromencionada IN.

Explique-se: o Decreto Federal nº 6.514/2008 institui, em seu Capítulo II, o processo administrativo federal para apuração de infrações ao meio ambiente, ao passo que a Instrução Normativa 02/2010 regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente no âmbito da SEMACE. Por conseguinte, as regras procedimentais dispostas no referido decreto aplicam-se especificamente aos procedimentos administrativos federais, enquanto a aludida IN ostenta o rito a ser obedecido no tramite dos processos estaduais. Acontece que, por vezes, a IN

4 Art.99. O auto de infração que apresentar vício sanável poderá, a qualquer tempo, ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, mediante despacho saneador, **após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.**  
{...} (grifamos)



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



supracitada não se apresenta suficiente para dirimir todos os entraves advindos do tramitar dos processos apuratórios de infração ambiental na seara estadual. Nessas situações, alguns conceitos presentes no Decreto Federal sobreposto são utilizados com o escopo de suplementar a aludida IN, mas isso só deve ocorrer quando a mesma se apresentar omissa, ou insuficiente ao alcance de solução demandada pelos impasses habitualmente suscitados nos processos estaduais instaurados por transgressões ao ordenamento jurídico ambiental.

**Por essa razão é que se pode afirmar, desde logo, que a obrigatoriedade de prévio posicionamento da Procuradoria Jurídica, insculpida no *caput* do retrocitado art. 99, não incide sobre o procedimento de apuração de infração ambiental levado a efeito pela SEMACE. Em verdade, o cabimento, ou não, de encaminhamento dos processos à PROJU deve seguir os ditames dos arts. 69 a 71 da IN nº 02/2010, que assim proclamam, *in verbis*:**

Art. 69. Apresentadas ou não as alegações finais, verificando-se a existência de matéria jurídica em discussão nos autos, estes serão submetidos à PROJUR para parecer jurídico.

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.

Art. 71. Quando não se constatar controvérsia jurídica nos autos e nos casos em que a defesa limitar-se a alegações de desconhecimento da lei, de pobreza ou de incapacidade de pagar a multa, os autos não serão submetidos à PROJUR.

Parágrafo único. O titular da PROJUR poderá consolidar teses, em outras hipóteses não previstas no *caput*, circunstância em que o entendimento será aplicado pela autoridade julgadora, sem necessidade de parecer jurídico em cada caso.

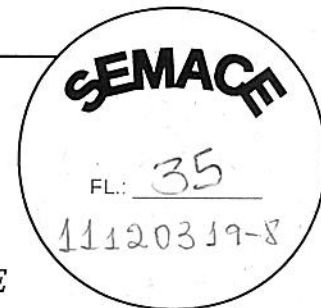
Do exame dos dispositivos suso colacionados, infere-se que o envio dos processos apuratórios de infração ambiental à análise da Procuradoria Jurídica deverá se efetivar em duas hipóteses:

I – Quando se verificar a existência de matéria jurídica em discussão nos autos,





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



isto é, quando surgir controvérsia jurídica (art. 69).

II - Quando for sugerida, no parecer instrutório, a anulação ou cancelamento do Auto de Infração pela constatação de vício insanável, ou a correção de vícios sanáveis (art. 70).

Os artigos prefalados também esclarecem quando não será preciso manifestação do Setor Jurídico, senão vejamos:

I - Quando não se constatar controvérsia jurídica nos autos (art. 71, *caput*). Aqui é refletido o raciocínio a *contrario sensu* da regra já disposta no art. 69.

II - Quando a defesa limitar-se a alegações de desconhecimento da lei, de pobreza ou de incapacidade de pagar a multa (art. 71, *caput*).

III – Quando houver tese jurídica consolidada pelo titular da PROJU. Nessa situação, a autoridade julgadora aplicará o entendimento pacificado sem necessidade de parecer jurídico em cada caso (art. 71, parágrafo único).

Importante observar que o parágrafo único do art. 71 institui a possibilidade de que, diante de uma controvérsia jurídica relevante ou recorrente, que enseje ou possa ensejar discussão em grande número de processos, o titular da PROJU consolide tese visando a padronizar uma orientação que deverá ser aplicada a todos os demais feitos nos quais a matéria abordada venha a estar presente, sem a necessidade de pronunciamento jurídico em cada processo individualmente.

A referida determinação legal buscou homenagear o princípio da eficiência administrativa, insculpido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que impõe à Administração o dever de praticar seus atos de modo a, utilizando os recursos pessoais e materiais disponíveis, atingir o melhor resultado, com a maior agilidade possível. Sobre esse preceito fundamental comenta a administrativista Fernanda Marinela<sup>5</sup>:

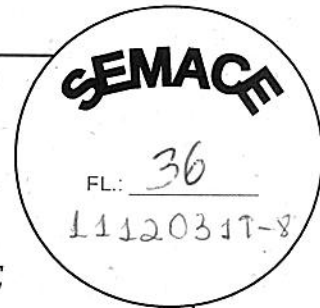
A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com **presteza, perfeição e rendimento funcional**. Consiste na busca de

5 MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2010.





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



resultados práticos de produtividade, economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum. (grifos da autora)

Ora, indubitavelmente a utilização de um posicionamento jurídico padrão, originado da apreciação de um determinado caso, a todos os outros semelhantes a ele, eliminando a necessidade de emissão de parecer para cada um deles, atende ao princípio da eficiência, pois confere celeridade ao andamento processual, sem implicar em acréscimo injustificado de recursos públicos (humanos e materiais).

Por isso mesmo é que o mencionado parágrafo único do art. 71 deve ser interpretado de forma abrangente, ou seja, de maneira que melhor alcance o objetivo para o qual foi criado.

**Nesse diapasão, considera-se que, por força da citada norma, será desnecessário a remessa dos autos à PROJU sempre que i) emergir dúvida ou controvérsia que já tenha sido esclarecida por meio de tese consolidada; ii) for sugerido no parecer instrutório a anulação ou cancelamento de AI por vício que já tenha sido reconhecido como insanável em tese consolidada, iii) for sugerido no parecer instrutório a convalidação de vício que já tenha sido classificado como sanável em tese consolidada.**

**Insta ressaltar, por fim, que, havendo dúvida quando da aplicação do entendimento consolidado ao caso concreto, a DIFIS, não só poderá, como deverá, solicitar elucidações complementares à PROJU, com o fito de propiciar a maior segurança possível na utilização das orientações jurídicas consolidadas. Essa cautela assume relevância ainda maior, exigindo atenção redobrada da EQTEC e da autoridade julgadora, nos casos de aplicação de tese consolidada versando sobre vício insanável, e a consequente declaração de nulidade do auto de infração ambiental.**

Ante todo o exposto, e diante da consulta formulada, esta Procuradoria Jurídica assim se manifesta:

1. pela convalidação do Auto de Infração nº 201104025117-AIF, por classificar-se o erro apresentado como sanável, haja vista que a correção do valor da multa em nada afetará a descrição do fato constatado;





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

**SEMACE**

FL.: 37

11120319-8

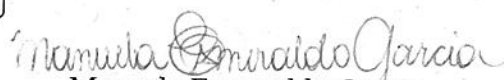
2. pela desnecessidade de parecer jurídico em cada caso particular, caso haja tese jurídica consolidada especificando os casos em que o vício será sanável e os que será insanável, podendo o entendimento ser aplicado diretamente pela autoridade julgadora.

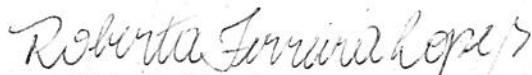
É o parecer.

Fortaleza/ CE, 30 de agosto de 2012.

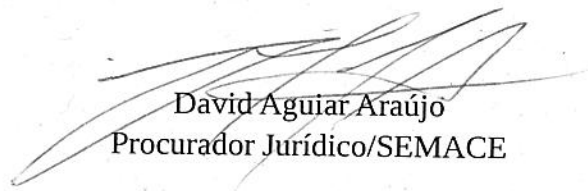
Vladmir Damasceno Alves de Sousa  
Estagiário/PROJU

  
Luciana Barreira de Vasconcelos  
Procuradora Autárquica

  
Manuela Esmeraldo Garcia  
Procuradora Autárquica

  
Roberta Ferreira Lopes  
Procuradora Autárquica

Com o escopo de consolidar a tese jurídica delineada no Parecer Jurídico Ao Procurador Jurídico nº 567/2012 – PROJU, nos termos do art. 71, parágrafo único, da IN nº 02/2010 – SEMACE, subscrevo-o.

  
David Aguiar Araújo  
Procurador Jurídico/SEMACE