



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

SEMACE

FL. 46

10590168-7

Processo

Quelen

PARECER JURÍDICO Nº 62 /2012-PROJU

PROCESSO: Nº 10590168-7.

INTERESSADO: A. CARNEIRO DE SALES PANIFICADORA ME.

ASSUNTO: ANÁLISE DE VALIDADE DE SANÇÃO DE ADVERTÊNCIA.

DIREITO ADMINISTRATIVO E
AMBIENTAL. SANÇÃO DE
ADVERTÊNCIA APLICADA POR
AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL.
INFRAÇÃO NÃO ENQUADRADA COMO
DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO.
VÍCIO SANÁVEL. POSSIBILIDADE DE
CONVALIDAÇÃO DO AUTO DE
INFRAÇÃO. UTILIZAÇÃO DA
INTELIGÊNCIA DO ARTS. 99 , “CAPUT”
E PARÁGRAFO ÚNICO E 100, § 1º, DO
DECRETO FEDERAL Nº.6.514/08.
PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E
DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE
NOVA OPORTUNIZAÇÃO DE DEFESA
AO AUTUADO.

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Infração nº. 201010081417-AIF, de 25 de novembro de 2010, através do qual foi imposta sanção de advertência em face da pessoa jurídica A. Carneiro de Sales Panificadora ME (Companhia do Pão).

De acordo com o documento de AI presente às fls. 02, a referida autuação ocorreu com fundamento nos artigos 70 e 72, I da Lei Federal nº 9.605/98, cumulados com os arts. 3º, I e 66 do Decreto Federal nº 6.514/08 em razão da prática do seguinte ilícito ambiental: “fazer funcionar estabelecimento comercial, panificadora, sem licença ambiental do órgão responsável”.

Às fls. 03-06 repousa o Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental – RAIÁ nº 2850/2010 que teve por objeto atender denúncias de infrações ambientais. No item 12 (Histórico da Ação) do referido relatório, consta que, no dia 25 de novembro de 2010, a equipe fiscalizadora realizou uma vistoria na Panificadora Companhia e na ocasião não foi possível observar poluição atmosférica. No entanto, em razão de o citado



SEMACE

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

SEMACE

FL. 17

10590168-7

Processo

deulen

estabelecimento comercial não possuir licença ambiental, pois, segundo o proprietário, tinha adquirido a empresa a pouco tempo, foi lavrado o auto de infração nº. 201010081417-AIF.

Ciente da autuação ocorrida, o Interessado não apresentou Defesa Administrativa.

Às fls. 15 acostou-se a Folha de Informação e Despacho no qual o setor DIFIS/EQTEC sugeriu o encaminhamento dos autos à PROJU para esclarecimentos acerca dos casos de aplicação de advertência, uma vez que no caso *sub examine* a infração não é enquadrada como infração de menor potencial ofensivo.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

O presente parecer cinge-se à análise da validade da penalidade de advertência imposta ao autuado, conforme solicitação da DIFIS/EQTEC. Desta feita, passamos a analisar os aspectos relacionados à sanção administrativa de advertência, para que possamos avaliar a sua validade.

Quanto às sanções administrativas, elas encontram previsão na Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dentre outras sanções, prevê a aplicação da advertência, conforme art. 72:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos,



SEMACE

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

SEMACE

FL. 18

10590168-7

Processo

Apelin

petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X – (VETADO)

XI - restritiva de direitos.

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, serão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º A advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, **sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.** (Grifos nossos)

...

Como se depreende da leitura do dispositivo acima transcrito, a imposição da sanção de advertência não impede que seja cominada outra penalidade. Mesma previsão é encontrada no Decreto Federal nº 6.514/08:

Art. 6º A sanção de advertência não excluirá a aplicação de outras sanções.
(Grifos nossos)

Referido decreto prevê, na subseção I, as situações em que fica permitida a aplicação desta sanção:

Subseção I

Da Advertência



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

SEMACE

FL.: 19

105 90 168 - 7

Processo

Shellen

Art. 5º A sanção de advertência poderá ser aplicada, mediante a lavratura de auto de infração, para as infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, garantidos a ampla defesa e o contraditório.

§ 1º Consideram-se infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente aquelas em que a multa máxima cominada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ou que, no caso de multa por unidade de medida, a multa aplicável não exceda o valor referido. (Grifos nossos)

Podemos concluir que não existe a obrigatoriedade de aplicação da advertência, seja porque as penalidades que podem ser impostas são independentes entre si, existindo a possibilidade de imposição de multa sem que antes tenha sido imposta a advertência; seja porque pode o administrador público, com base no poder disciplinar discricionário, aplicar a penalidade que mais se adegue à infração cometida.

Em julgados acerca da ausência de licenciamento o Tribunal de Justiça do Paraná entendeu cabível a imposição de multa, independente de prévia advertência:

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - INDÚSTRIA DE MADEIRA - AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL - NECESSIDADE - RESOLUÇÃO Nº 237/97 DO CONAMA (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE) - LEGALIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO - PENA DE MULTA - DESNECESSIDADE DE ADVERTÊNCIA ANTERIOR - ALEGAÇÃO DE ABUSO DE PODER E CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CARACTERIZADA - PEDIDO DE REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA - IMPOSSIBILIDADE NA ESFERA JUDICIAL - SENTENÇA CONFIRMADA.

Constitui-se infração administrativa o simples funcionamento de empreendimentos ou atividades que utilizam os recursos naturais, sem o licenciamento legalmente previsto, não se exigindo a comprovação de efetiva poluição. É cabível a pena administrativa de multa, sem a necessidade de prévia advertência, conforme prevê o art. 72, § 2º da Lei nº 9.605/98. Inexiste prova concreta nos autos que demonstre abuso de poder e cerceamento de defesa e, como é cediço, é inadmissível a dilação probatória na ação mandamental, devendo a prova ser pré constituída. A redução do valor da multa prevista no art. 60, § 3º do Decreto nº 3.179/99 prevê a necessidade de termo de compromisso, na esfera administrativa, para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental, sendo impossível a sua aplicação no âmbito judicial. RECURSO DESPROVIDO.



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 20

10590168-7

Processo

Quelen

TJPR - Apelação Cível; Processo: AC 1742054 PR Apelação Cível – 0174205-4;
Relator(a): Idevan Lopes; Julgamento: 08/11/2005; Órgão Julgador: 4ª Câmara
Cível; Publicação: 02/12/2005 DJ: 7007

Uma vez que a legislação traz de forma expressa os casos de cabimento da advertência, importa que se observe se a infração ambiental verificada se enquadra na situação em que fica permitida esta sanção.

O Auto de Infração nº 201010081417-AIF (fls. 02) impôs a pena de advertência com fundamento no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/08:

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

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

Nos casos das infrações enquadradas no dispositivo suso mencionado, o valor da multa varia entre R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), e para que a sanção de advertência possa ser imposta, o valor máximo da multa prevista para a infração não deve ultrapassar o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), para que a infração possa ser enquadrada como de menor potencial ofensivo, consoante previsão do § 1º do Art. 5º do Decreto Federal nº 6.514/08, antes transcrito.

O mesmo Decreto especifica as situações em que mesmo consideradas de menor potencial ofensivo fica impossibilitada a imposição desta sanção:

Art. 5º, § 4º Caso o autuado, por negligência ou dolo, deixe de sanar as irregularidades, o agente autuante certificará o ocorrido e aplicará a sanção de multa relativa à infração praticada, independentemente da advertência.



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

SEMACE

FL.: 21

10590168-7

Processo

Stulen

Art. 7º Fica vedada a aplicação de nova sanção de advertência no período de três anos contados do julgamento da defesa da última advertência ou de outra penalidade aplicada.

Prevê o art. 5º, § 4º a possibilidade de imposição de multa, em substituição à advertência, nos casos em que a irregularidade verificada puder ser sanada e o autuado, por negligência ou dolo, não adotar a medida determinada. Já o art. 7º dispõe sobre a impossibilidade de aplicação da advertência, conquanto seja infração de menor potencial ofensivo, dentro do período de três anos contados do julgamento da defesa da última advertência ou de outra penalidade aplicada.

Importante comentar que as infrações decorrentes da atividade de fiscalização estão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora, e que esta não se vincula às penalidades aplicadas, ou ao valor da multa, podendo em decisão motivada, de ofício ou a requerimento, alterar, majorar ou minorá-las, conforme determina o Decreto Federal nº 6.514/08:

Art. 4º, § 2º As sanções aplicadas pelo agente autuante estarão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora.

...

Art. 123 A decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, ou ao valor da multa, podendo, em decisão motivada, de ofício ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental vigente.

A Instrução Normativa SEMACE nº 02/2010 prevê a possibilidade de a autoridade julgadora aplicar a penalidade de multa em substituição à sanção de advertência:

Art. 81. Caso a autoridade julgadora decida por aplicar a penalidade de multa em substituição à sanção de advertência, majorar a multa ou agravar por qualquer motivo a situação do autuado, nas hipóteses em que estas situações não tenham sido indicadas no parecer instrutório, deverá promover decisão interlocutória, intimando o autuado para se manifestar sobre a decisão, no prazo de alegações finais.



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 22

10500168-

Processo

Stellen

Com base no art. 81, vemos que pode a autoridade julgadora substituir a advertência por outra penalidade, caso assim decida, devendo fundamentar sua decisão e encaminhá-la ao autuado para que possa se manifestar.

Convém, outrossim esclarecer que esta Procuradoria Jurídica já havia se manifestado outras vezes sobre o mesmo objeto em comentário, podendo citar os Pareceres Jurídicos nº 401/2011, 554/2011 e 21/2012, sendo adotado por estes o mesmo entendimento exposto na Orientação Normativa nº. 16/2010/PFE/IBAMA (presente às fls. 09-14) de que “a multa de advertência somente é aplicável às infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, assim consideradas aquelas em que a multa máxima aplicável não ultrapassa o limite fixado pelo Decreto nº. 6514/08, ou seja, R\$ 1.000,00 (mil reais).”

Saliente-se ainda que o artigo 99 do Decreto Federal nº. 6.514/08 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 lavrados no âmbito da SEMACE, infere-se que o defeito apresentado no AI nº 201010081417- AIF é vício sanável, visto que o único erro de lavratura está na sanção imputada ao fato, pois tal punição deveria ter sido a de multa e não a de advertência, conforme dispõe os arts. 5º, § 1º e 64 do Decreto Federal nº. 6514/08, o que não implica qualquer impugnação na narrativa dos fatos ilícitos praticados, limitando-se o vício apenas à definição errônea da sanção.



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

SEMACE

FL. 23

10590168-7

Processo

Mellen

Ressalte-se, nesta oportunidade, que essa definição acerca da natureza do vício avulta em importância em razão de que, quando insanável, a irregularidade não se mostra passível de convalidação, restando inevitável a declaração de nulidade do ato. Por outro lado, em sendo o equívoco sanável, existe a possibilidade de convalidação.

Portanto, tendo em vista classificar-se como sanável o vício encontrado no AI em questão, conclui-se por haver plena possibilidade de convalidação do mesmo, através de despacho saneador emanado pela autoridade competente.

Sobre o tema da convalidação de atos administrativos, Celso Antônio Bandeira de Mello¹ 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”².

Tal ação corretiva contribui para o aproveitamento dos atos processuais, princípio do processo administrativo segundo o qual, no entender da administrativista supracitada, admite-se “o saneamento do processo quando se tratar de nulidade sanável, cuja inobservância não prejudique a Administração ou o Administrado”³.

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

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

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.



SEMACE

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

SEMACE

FL. 24

1059168-7

Processo

Julien

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

Insta 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 que amparadas em ato inválido. Utilizando as palavras de de Celso Antônio “a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida”.

Por conseguinte, sugere-se a convalidação do auto em alusão, devendo o mesmo ser corrigido com o fito de que nele seja apontada como sanção decorrente da infração cometida “multa” em montante compreendido entre os valores fixados no art. 66 do Decreto Federal nº. 6514/08, a ser arbitrado em conformidade com os parâmetros legais e regulamentares.

Importa acrescentar, aqui, que, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, após implementados os saneamentos pertinentes à regularização do vertente AI, impõe-se a concessão ao Interessado de nova oportunidade de, no prazo legal, oferecer Defesa Administrativa com o escopo de que, querendo, possa impugnar a multa imposta.

Em vista do exposto, considerando a consulta formulada, esta Procuradoria Jurídica se manifesta no sentido de que deve ser aplicada multa de advertência quando se estiver diante de infração administrativa de menor lesividade ao meio ambiente, ou seja,



SEMACE

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

SEMACE

FL. 25

10590168-7

Processo

Suelen

infrações em que a multa máxima aplicável não ultrapasse R\$ 1.000,00 (mil reais). Acrescente-se ainda que esta Procuradoria Jurídica se manifesta no sentido de que o vício apontado no auto de infração em tela é sanável, em vista que sua correção (imposição de advertência para multa de valor consoante art. 66 do Decreto Lei 6.514/08) não implicará na modificação do fato descrito, havendo a possibilidade de convalidação do AI nº. 201010081417-AIF por meio de despacho saneador emanado pela autoridade competente, conforme estabelece o art. 99 do Decreto Federal nº. 6514/08. Por fim, objetivando evitar qualquer prejuízo ao direito à ampla defesa e ao contraditório do administrado, entende-se imprescindível também a concessão ao Interessado de nova oportunidade de manifestação.

Sendo este o posicionamento.

Fortaleza, 01 de fevereiro de 2012.

Suelen da Silva Saraiva
Suelen da Silva Saraiva
Estagiária/PROJU

Roberta Ferreira Lopes
Roberta Ferreira Lopes
Procuradora Autárquica/ SEMACE

Exarado o parecer supra, encaminhamos o feito à DIFIS para que seja dada continuidade ao procedimento de estilo, conforme solicitado no despacho de fls. 15.