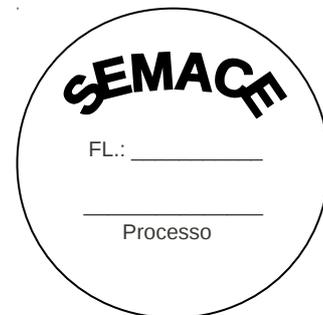




GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ

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



**PARECER JURÍDICO Nº 698/2012- PROJU**

**PROCESSO Nº:** SPU Nº 07109936-0; 07239298-3; 07290065-2.

**INTERESSADO:** Prefeitura Municipal de Pindoretama.

**ASSUNTO:** Análise de vício constante no Auto de Infração nº. 367/2010-GS/PJ.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO DECORRENTE DE IMPLANTAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO SEM O DEVIDO LICENCIAMENTO AMBIENTAL (LI) E SEM AUTORIZAÇÃO PARA DESMATAMENTO. AUSÊNCIA DE ASSINATURA NO AI. ERRO QUANTO À FORMAÇÃO DO AI. ATO ADMINISTRATIVO IMPERFEITO. PARECER JURÍDICO PELA DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DO AI E POSTERIOR LAVRATURA DE NOVO AUTO DE INFRAÇÃO EM FACE DA AUTUADA.**

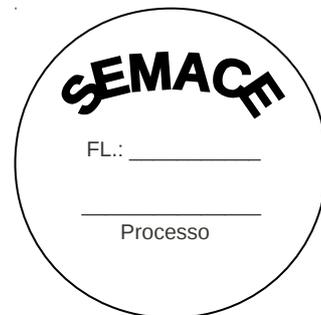
Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Constatação nº 659/2007- COPAM/NUCAM, de 24 de julho de 2007, pela prática do seguinte ilícito ambiental: iniciar implantação do aterro sanitário (construção da sede administrativa) sem licenciamento ambiental exigível, em uma área de aproximadamente 2,46 hectares, situada no Sítio Lima. No referido Auto de Constatação foi determinado o embargo da obra, suspendendo toda e qualquer atividade na área.

Às fls. 48-49 (Processo SPU nº.07109936-0) consta a Licença Prévia nº. 167/2007 – COPAM-NUAM concedida à autuada para construção de um aterro sanitário.



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

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



Foi elaborado o Relatório Técnico nº. 1180/2007-COPAM/NUCAM (fls. 03 do processo SPU nº. 07290065-2) no qual consta que, no momento da vistoria, a equipe fiscalizadora verificou que haviam iniciado as atividades de implantação do aterro sanitário, com a construção já bem avançada de um galpão que funcionaria como Administração. Ademais, no terreno onde estava sendo realizada essa construção havia vegetação, representativa do complexo tabuleiro litorâneo, apresentando porte arbóreo e herbáceo, sendo necessário, portanto, para sua retirada, a autorização para desmatamento, a qual não existia. Assim, pelo fato de a autuada não possuir licença ambiental nem autorização para realizar essas atividades foi lavrado o Auto de Constatação nº. 659/2007-COPAM/NUCAM.

Às fls. 04-06 (Processo SPU nº. 07290065-2) foram acostadas as fotos que demonstram o aspecto do terreno (e vegetação) onde estava sendo erguido o galpão de apoio para o aterro sanitário do Município de Pindoretama.

Empós foi lavrado o Auto de Infração nº. 367/2010-GS/PJ (com base no Auto de Constatação nº. 659/2007-COPAM/NUCAM), presente às fls. 21, com fundamento nos art. 70 da Lei Federal nº 9.605/98, art. 10 da Lei Federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 e art. 44 do Decreto Federal nº. 3.179/99 (*Revogado pelo Decreto Federal nº. 6.514/08*) em razão de promover a implantação de aterro sanitário sem o devido licenciamento ambiental, bem como, em virtude da ausência de autorização para desmatamento.

O despacho de fls. 23 informa que em 27.01.2012 foi realizada nova vistoria pela equipe de fiscais tendo sido constatado que as obras de construção do aterro sanitário estavam paralisadas. Nessa ocasião, os moradores locais afirmaram que todo o lixo da cidade era depositado em outro lixão, o qual já foi autuado pela SEMACE por lançar resíduos sólidos em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos.

Consta ainda no aludido despacho que o Auto de Infração nº. 367/2010-GS/PJ parece não ter sido enviado vez que não consta a assinatura do Superintendente desta Autarquia. Por essa razão, o processo foi enviado para esta Procuradoria se manifestar acerca da validade do citado auto de infração.

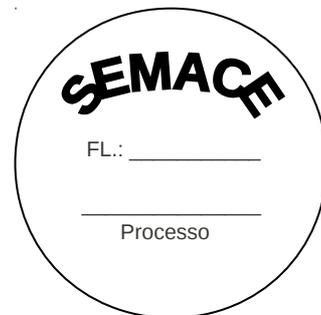
É o breve relatório. Passo a opinar.

O presente parecer jurídico tem por escopo dirimir questionamento feito pelo setor da



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

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



equipe técnica da DIFIS referente à validade do auto de infração nº. 367/2010-GS/PJ por ter sido lavrado sem assinatura do Superintendente desta Autarquia.

No caso em lume, constatamos a ausência de elemento essencial para a constituição do AI nº. 367/2010-GS/PJ, qual seja, assinatura da autoridade competente. Nesse sentido, entende-se que ato administrativo perfeito é aquele que possui motivo, conteúdo, objeto, finalidade, forma e **assinatura da autoridade competente**, conforme preconiza o administrativista Diógenes Gasparini:

Diz-se perfeito o ato administrativo quando completo ou formado. Vale dizer, quando materialmente nada lhe falta; quando tem motivo, conteúdo, finalidade, forma, causa e assinatura da autoridade competente. Em suma: quando o ato existe. (...) Por via de consequência, imperfeito é o ato administrativo inacabado. É o ato que não existe como entidade jurídica (...). Exemplo de ato imperfeito é o que não traz a assinatura da autoridade editora.<sup>1</sup>

Aplicando tal entendimento ao caso em comento infere-se que o auto de infração nº. 367/2010-GS/PJ caracteriza-se como um ato imperfeito, pois não reúne um dos elementos necessário para sua formação, qual seja, assinatura da autoridade competente. Para que o ato seja perfeito é mister que tenha completado todo o seu ciclo de formação. Encerrada essa etapa, o ato está apto a produzir efeitos. Todavia, além da perfeição, o ato precisa satisfazer outros requisitos para ser considerado válido sob pena de ser apenado com a invalidação. Assim, o ato perfeito deve atender aos requisitos de validade, quais sejam: ser produzido por sujeito competente, segundo a 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. No caso em apreço, nem se chegou a adentrar no campo da validade do ato, pois esse nem mesmo chegou a existir, já que a discussão sobre a validade do ato pressupõe, no mínimo, a sua existência. Primeiro devemos investigar se o ato existe, se é perfeito, para depois discutir a sua validade.

Maria Sylvia Zanella di Pietro assevera que não devemos confundir perfeição com validade, senão vejamos:

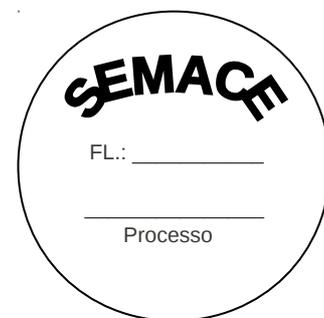
Não se confundem **perfeição** e **validade**; a primeira diz respeito às etapas de formação do ato, exigidas por lei para que ele produza efeitos. Por exemplo, um ato que seja motivado, reduzido a escrito, assinado, publicado, está perfeito em sua formação, se a lei não contiver qualquer outra exigência. A **validade** diz respeito à conformidade do ato com a lei: a

1 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.



## GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

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



motivação deve referir-se a motivos reais, a autoridade que assina deve ser a competente, a publicação deve ser a forma exigida para divulgar o ato.<sup>2</sup>

Acerca ausência de assinatura da autoridade autuante o Tribunal Regional Federal tem se posicionado da seguinte forma:

**TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL.**

**INSUFICIÊNCIA DE GARANTIA. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. AUTO DE INFRAÇÃO. AUSÊNCIA DE ASSINATURA DA AUTORIDADE AUTUANTE. NULIDADE INSANÁVEL. EXISTÊNCIA DO CRÉDITO COMPROMETIDA.**

(...)

II – A **ausência de assinatura do agente fiscal responsável pela lavratura do auto de infração** (art.10, do Decreto 70.235/72) constitui causa de nulidade insanável, **havendo quem defenda que compromete a própria existência do ato por ele representado**, expondo o contribuinte a uma série de riscos incompatíveis com a segurança e transparência que se espera da atividade fiscal. (grifamos).

Referência: Processo AC 200002010220909 RJ 2000.02.01.022090-9. Rel. Antônio Henrique C. da Silva. Julgamento: 24/03/2009. Órgão julgador: Quarta Turma Especializada – TRF2. Publicação: 27/04/2009.

Por fim conclui-se pela ocorrência de vício no tocante à formação do aludido auto de infração, porquanto não consta a assinatura da Superintendente (à época dos fatos) Sra. Maria Lúcia de Castro Teixeira. O equívoco ora apresentado compromete a própria existência do auto de infração nº. 367/2010-GS/PJ não podendo, conseqüentemente, impor penalidade à Interessada.

Face ao entendimento supra delineado depreende-se que deve ser lavrado novo auto de infração em face da Prefeitura Municipal de Pindoretama com fundamento no Auto de Constatação nº. 659/2007 – COPAM/NUCAM que deu origem ao presente procedimento.

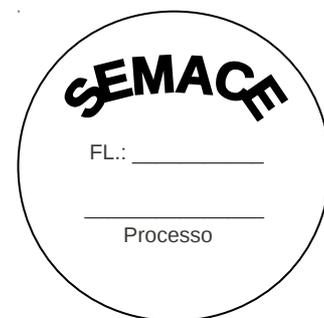
Em arremate final, extrai-se a seguinte tese: auto de infração sem assinatura é ato administrativo imperfeito, pois ausente um dos elementos necessários para sua formação, o qual compromete a existência jurídica do AI, devendo ser declarado inexistente pela autoridade julgadora competente.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.



**GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ**

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



**Ante todo exposto, em resposta à consulta formulada, esta Procuradoria Jurídica posiciona-se favoravelmente ao cancelamento do documento do Auto de Infração nº. 367/2010-GS/PJ devido à ocorrência de erro quanto à sua formação (ausência de assinatura do Superintendente) o que torna o auto de infração inexistente juridicamente, devendo seguir os tramites previstos na Instrução Normativa SEMACE nº 02/2010.**

É o parecer.

**Fortaleza/ CE, 19 de setembro de 2012.**

Suelen da Silva Saraiva  
Estagiária/PROJU

**Manuela Esmeraldo Garcia  
Procuradora Autárquica/SEMACE**

**Roberta Ferreira Lopes  
Procuradora Autárquica/SEMACE**

**Luciana Barreira de Vasconcelos  
Procuradora Autárquica/SEMACE**

Com o escopo de consolidar a tese jurídica delineada no Parecer Jurídico nº. 698/2012-PROJU, nos termos do art. 71, parágrafo único, da IN nº 02/2010 – SEMACE, subscrevo-o.

David Aguiar Araújo  
Procurador Jurídico/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. 23.