



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

SEMACE

FL.: _____

PARECER JURÍDICO Nº 186/2013

PROCESSO Nº: SPU 08021169-0

INTERESSADO: M. Graciene da Silva Cerâmica - ME

ASSUNTO: Manifestação quanto à possibilidade jurídica de descrição de duas (ou mais) infrações distintas em um mesmo auto de infração.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. CONSULTA JURÍDICA. INFRAÇÕES DISTINTAS DEFINIDAS EM UM ÚNICO AUTO DE INFRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO LEGAL. AUSÊNCIA DE VÍCIO. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO AI Nº 335/2008-GS/PJ. INTELIGÊNCIA DO ART. 23 DA IN 02/2010 – SEMACE, ART. 97 DO DECRETO FEDERAL Nº 6.514/08 E ART. 70, § 4º DA LEI 9.605/98. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA DOS AUTOS DE INFRAÇÃO. GARANTIA DO DIREITO DE DEFESA DOS AUTUADOS. RECOMENDAÇÃO GERAL PARA LAVRATURA DE CADA INFRAÇÃO EM AUTO PRÓPRIO.

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Constatação nº 1173/2007-COFLO-NUCEF (fls. 02/03), em 19 de dezembro de 2007, devido à prática das seguintes infrações ambientais: “utilizar matéria-prima de origem florestal, sem o devido registro junto à SEMACE” e “funcionar empreendimento sem a respectiva licença ambiental”, em desfavor da empresa M. Graciene da Silva Cerâmica – ME, apontada como autora dos atos ilícitos.



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

SEMACE

FL.: _____

Consta às fls. 04/05, o Relatório Técnico nº 239/2008–COFLO-NUCEF, descrevendo inspeção técnica realizada em 15 de fevereiro de 2008 e atestando, ao final, que a autuada não compareceu à SEMACE no prazo concedido no auto de constatação retromencionado.

Ato contínuo, foi lavrado, em 27 de novembro de 2008, o Auto de Infração nº 335/2008–GS/PJ (fls. 11) especificando as infrações verificadas e aplicando multa no valor de R\$ 8.205,58 (oito mil, duzentos e cinco reais e cinquenta e oito centavos), sob a seguinte fundamentação legal: Art. 29 da Lei Estadual nº 12.488 de 13 de setembro de 1995, Art. 37, parágrafo único do Decreto Estadual nº 24.221 de 12 de setembro de 1996, Art. 16 da Instrução Normativa 02 – SEMACE de 03 de julho de 2.000, Art. 60 da Lei Federal 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, bem como, Art. 2º da Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997 e Resolução COEMA nº 08 de 15 de abril de 2004.

Em 22/12/2008, a administrada protocolou sua defesa (fls. 14/21) afirmando que, antes da lavratura do auto de infração nº 335/2008-GS/PJ, havia dado entrada na SEMACE nos pedidos de regularização de licença de operação (SPU 08343986-2) e do cadastro de consumidores de matéria-prima de origem florestal (SPU 08343985-4), motivo pelo qual requereu a reconsideração da sanção imposta.

Submetido o feito à apreciação da Equipe Técnica responsável, esta emitiu o Parecer Instrutório de Caráter Técnico (COMPLETO) nº 99/2011 (fls. 27/35), no qual foram refutados os argumentos constantes na defesa administrativa apresentada, e, conseqüentemente, proposta a manutenção do Auto de Infração nº 335/2008-GS/PJ. Na referida manifestação, ressaltou-se que as providências relativas ao processo de regularização da empresa foram adotadas em momento posterior à emissão do Auto de Constatação nº 1173/2007-COFLO/NUCEF, e, portanto, mesmo que a autuada tenha vindo a se regularizar efetivamente, a conduta ilícita repreendida no AI nº 335/2008–GS/PJ já havia sido praticada anteriormente, de modo que o tardio saneamento das irregularidades detectadas não ilide a responsabilização em relação àquelas, significando apenas que “a continuidade da prática delituosa cessou com a regularização”.

Empós, ao alcançarem a Gerência de Instância e Julgamento – GEIJU, os autos foram remetidos esta Procuradoria Jurídica para manifestação, haja vista a descrição de duas infrações distintas no mesmo Auto de Infração, bem como para posicionamento quanto à natureza do vício encontrado, se sanável ou insanável (fl. 39).

É o breve relatório. Passa-se a opinar.



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

SEMACE

FL.: _____

O vertente parecer objetiva esclarecer dúvida suscitada pela GEIJU quanto à possibilidade de sancionamento de dois ilícitos ambientais, mediante um único auto de infração, e, ainda, em caso de impossibilidade, se o vício decorrente dessa prática qualifica-se como sanável, ou insanável.

Inicialmente, cumpre explicitar 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, atender aos requisitos exigidos por lei, em atenção ao princípio da legalidade, que rege a Administração Pública.

Em obediência ao aludido preceito fundamental, tem-se que cumprir os requisitos impostos na Lei 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, especialmente no que diz respeito às infrações administrativas, consoante o disciplinado no Capítulo VI, arts. 70 a 76, bem como de seu decreto regulamentador (Decreto Federal nº 6.514/08).

Somado a isso, para que determinado AI seja considerado ato isento de vícios, deve estar em conformidade com os demais princípios que regem a Administração Pública, tais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência e os princípios constitucionais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Fincadas as premissas supra, passa-se à análise sobre a validade do presente auto de infração, face à peculiaridade de nele estarem dispostas duas condutas distintas.

Na situação *sub examine*, constam descritas no Auto de Infração nº 335/2008-GS/PJ, as irregularidades de i) “utilização de matéria-prima de origem florestal sem o devido registro” e ii) “funcionamento da empresa sem o licenciamento ambiental”.

As condutas foram enquadradas nos artigos 29 da Lei Estadual nº 12.488/95, art. 37, parágrafo único do Decreto Estadual nº 24.221/96, art. 16 da IN 02/2000 – SEMACE, art. 60 da Lei Federal nº 9.605/98, art. 2º da Resolução CONAMA nº 237/97 e Resolução COEMA nº 08/2004.

De acordo com o entendimento esboçado pela Gerência de Instância e Julgamento – GEIJU em seu despacho de fl. 39, o auto de infração em apreço estaria eivado de vício por contemplar em seu bojo a descrição de dois diferentes atos infracionais imputados ao mesmo



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

SEMACE

FL.: _____

infrator, restando pendente apenas pronunciamento jurídico sobre a natureza da referida mácula, se sanável ou insanável.

Contudo, para que se conclua com segurança pela real existência, ou não, de vício no AI em exame, importa tecer as seguintes considerações.

A lavratura de auto de infração, enquanto espécie do gênero ato administrativo¹, necessita atender aos seguintes requisitos/elementos para revestir-se de validade: 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 (pressupostos de fato e de direito do ato²).

Isto posto, restará configurado malferimento ao elemento “forma” do auto de infração ambiental (ocasionando, conseqüentemente, a sua anulação) quando o mesmo for elaborado sem observância às prescrições legais.

Entretanto, esse não é o caso da situação tratada nestes fólios. Isso porque o AI em tela está em consonância com os preceitos da legislação pertinente, senão vejamos o que dispõe Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008 (já vigente à época da autuação), em seu art. 97, *in verbis*:

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.**

(grifou-se)

1 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.

2 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).



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

SEMACE

FL.: _____

Perceba-se que o texto do dispositivo suso transcrito define que O auto de infração deve conter uma descrição clara e objetiva da(s) irregularidade(s) cometida(s) e indicar a correta penalização pela conduta praticada.

No mesmo sentido, a IN 02 de 20 de outubro de 2010 – SEMACE, que atualmente regula as ações fiscalizatórias da SEMACE, determina, em seu art. 23:

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.
(grifou-se)

Do conteúdo dos artigos retro colacionados, depreende-se que o auto de infração deve conter descrição clara, objetiva e inequívoca das irregularidades verificadas. 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.

A respeito desse assunto salientam 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 e omissões caracterizadoras da infração*”³. Explicitam, pois, que o auto de infração deve conter descrição evidente e transparente.

Dessarte, de acordo com o Decreto Federal nº 6.514/08, para que determinado auto de infração seja considerado isento de vícios de forma, faz-se necessário e suficiente que atenda às seguintes exigências:

1. Tenha sido lavrado em impresso próprio,
2. Contenha a identificação do autuado,

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



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

SEMACE

FL.: _____

3. Descreva clara e objetivamente as infrações administrativas constatadas,
4. Indique os dispositivos legais e regulamentares infringidos,
5. Não contenha emendas ou rasuras que comprometam sua validade.

Relevante salientar que art. 97 do Decreto em comento estabelece que o auto de infração deverá conter “a descrição clara e objetiva das infrações administrativas constatadas e a indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos {...}”. Note-se que a expressão “infrações administrativas constatadas” foi empregada no plural, admitindo-se, por decorrência lógica, a possibilidade de, mediante um único auto, serem reprimidas duas ou mais infrações ambientais. Esse raciocínio pode ser levado a efeito também na interpretação do art. 23 da IN 02 de 20 de outubro de 2010 – SEMACE.

Diante disso, e tendo em vista a inexistência de qualquer vedação legal expressa à reprimensão de dois ilícitos distintos por meio de um mesmo auto de infração, forçoso é entender pela ausência de óbice ao sancionamento administrativo de infrações diversas em um único auto. Nesses casos, ao serem aplicadas penalidades de multa para cada uma das condutas infracionais constatadas, o valor total da exação imposta no auto deverá corresponder ao somatório das quantias relativas a cada um dos ilícitos descritos no documento de AI.

Não se pode olvidar, entretanto, da sempre necessária obediência aos princípios constitucionais, dentre os quais se inserem os princípios do contraditório e da ampla defesa, consagrados, inclusive, no art. 70, §4º da Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, que assegura o direito de defesa daquele acusado de infringir norma ambiental, *in litteris*:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

{...}

§ 4º **As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório**, observadas as disposições desta Lei.

(grifamos)



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

SEMACE

FL.: _____

O princípio da ampla defesa constitui garantia inculpada na Constituição Federal e representa uma consequência do devido processo legal. Sobre o assunto, aduz Fernanda Marinela:

“Esse princípio deve assegurar à parte a garantia de defesa, conferindo ao cidadão o direito de alegar e provar o que alega, podendo se valer de todos os meios e recursos disponibilizados para a busca da verdade real, proibindo-se, taxativamente, qualquer cerceamento de defesa.”⁴

Assim, ao penalizar mais de uma infração ambiental mediante um mesmo auto, a Administração Pública deverá primar pela clareza da descrição das condutas repreendidas, das sanções aplicadas e dos fundamentos legais apontados, a fim de que seja plenamente resguardado o direito de defesa do autuado.

Para que o AI seja válido, é preciso, ainda, que as infrações computadas sejam atribuídas a um único administrado, não se afigurando possível a repreensão de mais de um infrator por meio de um mesmo auto.

Em face das explanações suso delineadas, considera-se juridicamente possível a discriminação de mais de uma infração num mesmo auto, desde que:

- **a descrição das infrações administrativas constatadas seja suficientemente clara e objetiva, de maneira a não dificultar a defesa do autuado.**
- **a prática das infrações sancionadas sejam atribuídas a uma mesma pessoa (física ou jurídica).**

Na espécie, o Auto de Infração nº 335/2008–GS/PJ, lavrado em face da empresa M. Graciene da Silva Cerâmica – ME, contém a descrição cristalina e precisa das condutas ilícitas praticadas, não tendo ocorrido qualquer ofensa ao direito de defesa da autuada. Demais disso, atende a todos os requisitos legais de validade, o que conduz ao entendimento pela inexistência vício no AI em questão.

4 MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 48.



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

SEMACE

FL.: _____

Ante todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica opina no sentido de que, no vertente caso concreto, assim como em todos os outros em que forem verificadas infrações distintas em um mesmo AI, desde que observadas as ressalvas pontuadas neste parecer, seja mantido o respectivo auto.

Inobstante, embora não haja impedimento legal à repreensão de duas ou mais ações ilícitas por intermédio de um único auto de infração, essa forma de sancionamento pode trazer uma maior insegurança jurídica ao trâmite do procedimento apuratório da infração ambiental, pois eleva o grau de dificuldade da lavratura do auto, exigindo cuidado redobrado no preenchimento do formulário a ele correspondente. Ora, como será discriminada mais de uma infração, haverá uma dificuldade maior em efetuar uma descrição suficientemente clara e isenta de equívocos, sobrevivendo também um risco maior de incidência de incorreções na fundamentação legal e no cálculo total da multa eventualmente imposta.

Além disso, na hipótese de ocorrência de vício insanável na descrição de uma das infrações, tal mácula poderá interferir no trâmite apuratório das outras infrações, mesmo que não recaia sobre estas qualquer controvérsia, acarretando, por conseguinte, obstrução indesejada à eficiência administrativa.

Face às razões exaradas nos parágrafos anteriores, e tendo por escopo a máxima preservação da segurança jurídica das autuações ambientais efetuadas pela SEMACE, e a garantia do direito de defesa dos autuados em geral, é que a PROJU recomenda que, preferencialmente, para cada infração ambiental constatada, seja lavrado um auto de infração autônomo, ainda que se trate do mesmo infrator.

É o parecer.

Fortaleza, 29 de abril de 2013.

Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica

Heilane Diogo Ursulino
Estagiária- PROJU



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

SEMACE

FL.: _____

Ao Procurador Jurídico.

Diante da relevância da matéria discutida no Parecer Jurídico nº 186/2013, submeto-o à vossa consideração a fim de que, caso considere pertinente, consolide as teses jurídicas nele abordadas, nos termos do art. 71, parágrafo único, da IN nº 02/2010 – SEMACE. Empós, o feito deverá retornar à DIFIS para que siga o procedimento de estilo.

Fortaleza, 29 de abril de 2013.

Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica

Heilane Diogo Ursulino
Estagiária- PROJU