



*Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA*  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

Processo

**PARECER JURÍDICO N° 247/2017**

**PROCESSOS N°: 11025282-9; 06261401-0; 06261674-9; 06261401-0; 06260792-8; 11119783-0**

**INTERESSADO: HERKMANS CLAUDINO PEREIRA**

**ASSUNTO:** Análise do enquadramento legal a ser utilizado face à revogação do Decreto n° 3.179/99 pelo Decreto 6.514/08.

**PROCURADORA AUTÁRQUICA: ROBERTA FERREIRA LOPES**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. OCORRÊNCIA DO FATO TÍPICO NA VIGÊNCIA DO DECRETO 3.179/99. SUCESSÃO DE LEIS NO TEMPO. AI LAVRADO SOB A VIGÊNCIA DO DECRETO 6.514/08 E FUNDAMENTADO NO DECRETO 3.179/99. SITUAÇÃO PREVISTA EM LEI. ADOÇÃO DO REGIME DA RETROATIVIDADE MAIS BENÉFICA. EXCEÇÃO RELATIVA À INFRAÇÃO CONTINUADA. AXIOMA DO TEMPUS REGIT ACTUM. ERRO QUANTO AO ENQUADRAMENTO LEGAL CONSIDERADO VÍCIO SANÁVEL.**

## **1. RELATÓRIO**

O vertente procedimento foi deflagrado a partir do Auto de Constatação n° 941/2006 – COPAM/NUCAM em razão do cometimento de ilícito ambiental consistente em



*Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA*  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

Processo

“Intervenção e construção em Área de Preservação Permanente - APP em uma área aproximada de 98m<sup>2</sup>, de acordo com a Resolução COEMA nº 01, de 24 de fevereiro de 2005”.

Empós, em 06 de setembro de 2006, o interessado protocolou pedido de licença prévia para construção de unidade familiar na rua Lagoa Verde, s/nº, no Distrito de Icaraí, no município de Amontada, Ceará. (SPU nº 06261674-9). Contudo a licença não foi emitida e o processo foi arquivado.

Em 03 de outubro de 2006, o autuado solicitou nova visita técnica à SEMACE a fim de ser feita reanálise e elaboração de novo parecer com o escopo de se proceder ao arquivamento do Auto de Constatação e conseqüentemente dar prosseguimento ao licenciamento ambiental da edificação. Porém, o referido relatório ratificou que a área onde erguida a construção constituía solo não edificável.

Diante disso, na sequência lavrou-se o Auto de Infração 201012064363-AIF por “promover construção em solo não edificável sem autorização da autoridade competente”, fundamentado na Lei Federal nº 9.605/98, na Resolução COEMA nº 01/05 e no Decreto Federal nº 3.179/99.

Posteriormente, o processo foi encaminhado à Procuradoria Jurídica com o fito de elucidar controvérsia jurídica oriunda de argumento alegado pelo autuado relativo ao enquadramento legal que respaldou o Auto de Infração lavrado. Segundo o autuado, o referido AI reputa-se nulo por ter se fundamentado no Decreto Federal 3.179/99, o qual já havia sido revogado quando aquele ato administrativo foi formalizado (Data da autuação: 02/03/2011).

Finalmente, os autos foram submetidos ao crivo desta procuradora para emissão de manifestação jurídica.

É o breve relatório.

Segue a manifestação.



**Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

Processo

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

O presente parecer jurídico tem por finalidade esclarecer qual enquadramento legal poderá respaldar o Auto de Infração lavrado em desfavor do autuado haja vista que entre a prática do ato ilícito e a formalização daquele ato administrativo ocorreu a revogação do Decreto Federal 3.179, de 21 de setembro de 1999, pelo Decreto Federal 6.514, de 22 de julho de 2008. Ou seja, na época do fato típico estava vigente o Decreto 3.179/99, porém, no momento da lavratura do AI, não mais valia aquele diploma legal, mas sim o Decreto 6.514/2008.

Inicialmente, cumpre-nos esclarecer 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.

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, consoante o disciplinado no Capítulo VI, arts. 70 a 76.

Na situação *sub examine*, o AI questionado foi lavrado com esteio no revogado Decreto 3.179/99, motivo pelo qual argumenta o autuado que aquele ato administrativo é inválido e conseqüentemente defende que seja anulado.

Pois bem. Na época do cometimento do ato ilícito, em 25 de agosto de 2006, encontrava-se vigente o Decreto 3.179/99, tendo ficado pendente a lavratura do AI. Durante



**Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

Processo

esse período de pendência, em que se praticou atos instrutórios, houve a sucessão de um decreto por outro, de modo que, no momento da lavratura do AI, em 02 de março de 2011, já vigorava o novo decreto que dispunha sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente – Decreto 6.514 de 22 de julho de 2008.

Com efeito, uma vez que se vislumbrou a sucessão de leis no tempo, é imperioso evocar para o caso as regras atinentes ao Direito Intertemporal.

## 2.1 Sucessão de leis no tempo

Dentro da principiologia do Direito Intertemporal, evidencia-se o princípio do *Tempus Regit Actum* que literalmente significa “o tempo rege o ato”. Nesse sentido, os fatos se regem pela lei da época em que ocorreram. É a lei vigente que incide sobre determinado acontecimento. O postulado jurídico do *tempus regit actum* possui matriz infraconstitucional na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42), cujo art. 6º assim dispõe:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso

Assim, segundo o princípio do *Tempus Regit Actum*, amplamente utilizado no âmbito do Direito Ambiental, deve-se aplicar a lei vigente à época da prática do ato.

O outro princípio que coexiste no ordenamento jurídico nacional, em se tratando de direito punitivo intertemporal, consiste no regime da extra-atividade da norma mais



**Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

Processo

benéfica, de acordo com o qual, no conflito de leis no tempo, é indispensável investigar qual a que se apresenta mais favorável ao indivíduo tido como infrator.

É importante alertar que a retroatividade da norma, mesmo que seja mais benéfica, deve ser empregada com moderação no processo administrativo em face do maior dinamismo dessa seara jurídica e da diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal, assim como em razão da independência entre as instâncias. Utilizar um princípio de um ramo do direito em outro exige ponderação.

Na esfera penal, por expressa disposição constitucional (art. 5º, XL) e legal (art. 2º, parágrafo único, do Código Penal), se aplica o regime da retroatividade da norma penal mais benéfica. Todavia, este mecanismo não é inerente ao Direito Sancionador. Pelo contrário, é peculiar a uma das espécies que o integram, o Direito Penal, não sendo automaticamente extensível às demais espécies (notadamente ao Direito Ambiental). No microsistema ambiental inexistente norma que lhe estenda a aplicação desta técnica. Nessa esteira, vide decisão do egrégio Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. **PODER DE POLÍCIA. SUNAB. APLICAÇÃO DE MULTA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO POR ANALOGIA DE REGRAS DOS DIREITOS TRIBUTÁRIO E PENAL. IMPOSSIBILIDADE. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL DA ORIGEM. RECURSO ESPECIAL VIA INADEQUADA.** 1. Em primeiro lugar, a controvérsia foi decidida pela origem com fundamento constitucional (princípio da irretroatividade das leis - art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição da República vigente), motivo pelo qual a competência para apreciar e julgar eventual irresignação é do Supremo Tribunal Federal e o recurso especial é via inadequada para tanto. Precedente. 2. Em segundo lugar, **não são aplicáveis à espécie dispositivos do Código Tributário Nacional e do Código Penal porque, embora o especial tenha sido interposto nos autos de execução fiscal, a multa imposta decorre do exercício do poder de polícia pela Administração Pública - infração administrativa.** 3. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 761191 RS 2005/0098118-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 12/05/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 20090527 --> DJe 27/05/2009)(GRIFO NOSSO)



**Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

Processo

Com efeito, há de se ter em mente que as esferas de responsabilização são independentes e, conseqüentemente, se sujeitam a normas e princípios diferentes. Por essa razão, urge entender que o Direito Administrativo Sancionador rege-se por regramentos e princípios próprios, dentre os quais a vedação da retroatividade *in bonam partem* sem prévia previsão legal.

É imperioso advertir que não se está a afirmar ser proibida a aplicação da teoria da retroatividade da norma mais benéfica ao direito administrativo punitivo. Aliás, existe norma que expressamente impõe o emprego do referido princípio aos ilícitos administrativo-tributários, senão vejamos:

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

II - tratando-se de ato não definitivamente julgado:

a) quando deixe de defini-lo como infração;

(...)

c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.”

No entanto, a retroatividade *in bonam partem* não se afigura um princípio geral de direito, que impera independentemente de ser ou não a multa de índole tributária. A transposição dessa regra para o direito administrativo sancionador deve ser feita com cautela e mediante análise específica do caso concreto e da sua norma de **regência**. A propósito, o Superior Tribunal de Justiça proclamou ser inaplicável a disciplina jurídica do Código Tributário, referente à retroatividade da lei mais benéfica, às multas administrativas, por ausência de pertinência temática. Vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - CONSÓRCIOS - **FUNCIONAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO** - **MULTA ADMINISTRATIVA** - PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI TRIBUTÁRIA - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA DOS DISPOSITIVOS - FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL - REEXAME DE PROVAS: SÚMULA



Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE  
Procuradoria Jurídica – PROJU  
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

FL.:

Processo

7/STJ. 1. Inaplicável a disciplina jurídica do Código Tributário Nacional, referente à retroatividade de lei mais benéfica (art. 106 do CTN), às multas de natureza administrativa. Precedentes do STJ. 2. Não se conhece do recurso especial, no tocante aos dispositivos que não possuem pertinência temática com o fundamento do acórdão recorrido, nem tem comando para infirmar o acórdão recorrido. 3. Inviável a reforma de acórdão, em recurso especial, quanto a fundamento nitidamente constitucional (caráter confiscatório da multa administrativa). 4. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e provido. (RESP 201000134400, ELIANA CALMON, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:03/05/2010) – grifos nossos.

Note que o Superior Tribunal de Justiça não afirmou ser impossível a aplicação do referido princípio da retroatividade benéfica no ramo do Direito Administrativo Punitivo. A inaplicabilidade do art. 106, do CTN, deu-se por impertinência temática, conforme se observa do texto da ementa, isto é, inexistência de previsão legal específica sobre o tema, que impusesse a aplicação retroativa da lei nova mais benéfica.

Diante dos ensinamentos preditos, é indubitável que, via de regra, em matéria de multa administrativa, se aplica a lei (*lato sensu*) vigente na época da ocorrência de seu fato gerador, por força do axioma do *tempus regit actum*. Outrossim, é incontestável que a lei (*latu sensu*) não poderá retroagir para prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF/88 e art. 6º, do DL 4.657/42).

Entretanto, isso não quer dizer que uma lei punitiva administrativa não possa permitir sua aplicação retroativa (a fatos anteriores à sua vigência). Porém, a norma somente poderá assim o fazer se for para beneficiar o imputado. E a imposição da retroatividade benéfica deve constar expressamente da norma, que lhe guarde pertinência temática. Não cabe ao aplicador do direito o fazer sem haver previsão legal específica para tanto.

A regra é que os fenômenos jurídicos são regulados pela lei da época em que ocorreram. Ou seja, a lei incide sobre fatos ocorridos durante sua vigência. Todavia, através de instrumento normativo de equivalente ou de superior grau hierárquico ao da norma vigente por ocasião da ocorrência do fato gerador, pode sobrevir lei nova mais benéfica ao



**Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

Processo

imputado, sobre o mesmo tema, que expressamente determine sua retroatividade aos processos com objetos ainda não exauridos ou pendentes de julgamento.

Enfim, como afirmou o STJ, a norma de direito punitivo administrativo somente retroage se ela própria assim determinar e somente para beneficiar o imputado.

Nesse rumo de ideias, observa-se que, à época da prática do fato, vigorava o Decreto 3.179/99. O prefalado regulamento foi revogado pelo Decreto 6.514 de 22 de julho de 2008, diploma vigente na ocasião em que foi lavrado o AI. Situação desse jaez foi prevista na Instrução Normativa SEMACE nº 02, de 20 de outubro de 2010, que dispõe sobre procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Vejamos:

Art. 136. Autos de infração lavrados após 22 de julho de 2008 atinentes a fatos infracionais ocorridos em data anterior a esta e **quando não se tratar de infração continuada**, deverão enquadrar a infração no Decreto nº 3.179, de 1999 e no Decreto nº 6.514, de 2008, indicando a multa mais benéfica.

De acordo com o teor do suscitado dispositivo, observa-se que a lei, para os casos de autos de infração lavrados após 22 de julho de 2008, mas relativos a fatos infracionais ocorridos em data anterior a esta, adotou o regime da retroatividade da norma mais benéfica às infrações ambientais, e não o do “*tempus regit actum*”. Nesse caso, o Auto de Infração deverá ser fundamentado nos dois decretos e, no momento do seu julgamento, a autoridade julgadora deverá impor a penalidade mais benéfica.

Todavia, a norma trouxe uma exceção na hipótese de se tratar de infração continuada. Nessa circunstância, não incide a regra da retroatividade da norma mais benéfica e sim o princípio do *Tempus Regit Actum*. A lei nova que surja enquanto a infração estiver se consumando aplica-se-lhe imediatamente. Trata-se de incidência imediata de lei nova a fato que está acontecendo no momento de sua entrada em vigor. Não há retroação da lei nova ao fato. Em face do caráter permanente que se protraí com o tempo, a cada momento um ato está sendo praticado, a cada instante o ilícito está sendo executado, e por isso acaba recebendo a incidência da lei nova e se expande para todo o momento de sua fase executória.





**Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

Processo

Os dados inseridos no bojo do processo parecem apontar para a perpetração de uma infração continuada. Em sendo confirmado isso pela GEIJU, o enquadramento legal do AI deve se dar apenas no Decreto 6.514/08. Não sendo o caso de infração continuada, o AI deve ser fundamentado no Decreto 3.179/99 e no Decreto 6.514/08, conforme determina o art. 136 da Instrução Normativa SEMACE nº 02, de 20 de outubro de 2010, indicando-se a multa mais benéfica.

É importante registrar que vício dessa natureza – erro quanto ao enquadramento legal - já foi objeto de análise e a tese jurídica resultante da manifestação foi consolidada por meio do Parecer Jurídico nº 236/2012-PROJU, no sentido de considerar vício sanável aquele decorrente de erro na fundamentação legal do AI. É sabido que a defesa ataca o fato, portanto a capitulação equivocada da conduta não torna o ato nulo, haja vista que não se vislumbra prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

### **3. CONCLUSÃO**

Em vista do exposto, esta Procuradoria Jurídica, fundamentada nos postulados do *Tempus Regit Actum* e da Retroatividade mais benéfica conclui o seguinte:

Em sendo confirmada a perpetração de infração continuada pela GEIJU, o enquadramento legal do AI deve se dar apenas no Decreto 6.514/08. Não sendo o caso de infração continuada, o AI deve ser fundamentado no Decreto 3.179/99 e no Decreto 6.514/08, conforme determina o art. 136 da Instrução Normativa SEMACE nº 02, de 20 de outubro de 2010, indicando-se a multa mais benéfica.

Sendo este o posicionamento.

Fortaleza, 11 de maio de 2017.

**Roberta Ferreira Lopes**  
Procuradora Autárquica/ SEMACE



*Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA*  
*Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE*  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**  
**Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ**

FL.:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Processo