



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

PARECER JURÍDICO Nº 274/2013-PROJU

PROCESSO Nº 11 282 446-3

INTERESSADO: GLOBEST PARTICIPAÇÕES LTDA

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DA POSSIBILIDADE DE ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO JULGADO E QUITADO.

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUTO DE INFRAÇÃO DECORRENTE DE ARMAZENAMENTO DE LENHA NATIVA E TORA DE MADEIRA PROVENIENTE DE DESMATAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL E SEM DOF. DUPLA AUTUAÇÃO. PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO. *BIS IN IDEM*. ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO.

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 201103025633900–AIF (fl. 02) em decorrência do *armazenamento de 110,77 estéreos de lenha nativa e 1,94m³ de tora de madeira provenientes do desmatamento sem autorização ambiental e sem DOF*, no Município de Quiterianópolis/CE, penalidade de multa de R\$ 33.900,00 (trinta e três mil e novecentos reais) em desfavor da empresa Globest Participações LTDA. O Auto de Infração foi lavrado no dia 26 de maio de 2011, fundamentado nos arts. 70 e 72, II e IV, da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e art. 3º, II e IV c/c o art. 47, § 1º do Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

Encontra-se, às fls. 03, o Termo de Apreensão e Depósito nº 201103025634462-TRM.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Às fls. 04/11, repousa o Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental – RAlA nº 1425/2011.

Na sequência, acostou-se a Comunicação de Crime (fls. 12) dando ciência do cometimento do ilícito ambiental descrito no Auto de Infração nº 201103 025 633 900–AIF, remetendo em anexo os documentos que comprovam a ocorrência do crime para instauração da competente Ação Penal, e se couber, propositura da respectiva Ação Civil Pública visando a reparação do dano.

Dormita às fls. 14/30, Defesa Administrativa pugnando pela anulação do embargo, no tocante à extração de minério nos 5 hectares licenciados e no beneficiamento do minério já extraído. Solicitou também que as licenças de operação de extração e de desmatamento sejam analisadas com a máxima brevidade possível e, por fim, comprometeu-se a, terminantemente, não mais ofender a mata nativa.

Submetido o feito à apreciação da Equipe Técnica responsável, esta emitiu Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 478 (fls. 34/42).

Consta, à fls. 45/46, Folha de Informação e Despacho emitida pela DIFIS, encaminhando os autos a esta Procuradoria Jurídica para manifestar-se acerca da possibilidade de anulação do Auto de Infração nº 2011030 256 33900–AIF, sob a alegativa de a empresa ter sofrido dupla sanção de multa pelo mesmo fato, haja vista a lavratura de outro Auto de Infração sob o nº 2011040 876–AIF (SPU: 11 282 449–8).

Alegam outrossim, no referido despacho, que o Auto de Infração em apreço (201103025633900–AIF), ao descrever a infração de “Armazenar 110,77 estéreos de lenha nativa e 1,94m³ de tora de madeira provenientes do desmatamento sem autorização ambiental e sem DOF”, fundamentou-se no § 1º do art. 47 do Decreto Federal nº 6.514/08 que aduz que “Receber ou adquirir, para fins comerciais ou industriais, madeira serrada ou em tora, lenha, carvão ou outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá



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

SEMACE

FL.: _____

Processo _____

acompanhar o produto até final beneficiamento: Multa de R\$ 300,00 (trezentos reais) por unidade, estéreo, quilo, mdc ou metro cúbico aferido pelo método geométrico; §1º: Incorrendo nas mesmas multas quem vende, expõe à venda, tem em depósito, transporta ou guarda madeira, lenha, carvão ou outros produtos de origem vegetal, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente ou em desacordo com a obtida”, ao passo que o Auto de Infração nº 2011040876-AIF ao descrever a conduta de “Explorar vegetação nativa sem aprovação prévia do órgão ambiental competente. Desmatamento gerado para a execução de lavra de minério de ferro. Área de 17,61 hectares”, tipificou a infração nos termos do art. 53 do Decreto Federal nº 6.514/08 que proclama que “Explorar ou danificar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, localizada fora de área de reserva legal averbada, de domínio público ou privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida: Multa de R\$ 300,00 (trezentos reais), por hectare ou fração, ou por unidade, estéreo, quilo, mdc ou metro cúbico.”

Ademais, aduziu, que o fiscal ambiental lavrou dois autos de infração, um pelo desmatamento (hectare) e o outro pelo depósito de lenha (estéreos) encontrada na área. Assim, baseada nos ensinamentos do Procurador Federal Curt Trennepohl, a DIFIS colacionou o seguinte entendimento do aludido doutrinador, a saber: “quando a vegetação nativa desmatada ainda encontra-se no local o critério para fixação da dosimetria será o volume lenhoso cubado em estéreo, caso o volume do produto florestal, decorrente do desmatamento, não encontre-se na área, a dosimetria deve ser aplicada tomando por base a dimensão da área atingida em hectares”. Salientou, ainda, que, conforme as lições do retrocitado jurista, o agente autuante aplicou de forma equivocada duas multas para a mesma infração ambiental.

Por fim, expôs que o AI nº 201103025633900-AIF foi valorado em R\$ 33.900,00 (trinta e três mil e novecentos reais), enquanto que ao AI nº 2011040876-AIF foi aplicado o valor de R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais) e que, este último, além de já ter sido objeto de decisão de julgamento nº 185/2012, encontra-se quitado.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Dessa forma, alegou que como a empresa sofreu dupla sanção de multa pela mesma infração ambiental, encaminhou os autos a esta PROJU para manifestar-se quanto à anulação do AI nº 201103025633900-AIF, que fora lavrado pelo volume lenhoso depositado. Assim, pugna a DIFIS pela anulação do mencionado AI haja vista pautar-se no direito do infrator a fim de obter o tratamento mais benéfico frente aos dois casos expostos.

Empós, vieram os autos à PROJU para análise e emissão de parecer jurídico.

É o breve relatório.

Segue a manifestação.

Esta Procuradoria Jurídica foi instada a se manifestar, pois suscitada a dúvida quanto à anulação do Auto de Infração nº 201103025633900-AIF.

O questionamento formulado pela DIFIS decorreu do fato de que foi lavrado, no mesmo dia, o **Auto de Infração nº 201103025633900-AIF (SPU: 11282446-3)** pelo “armazenamento de 110,77 estéreos de lenha nativa e 1,94m³ de tora de madeira provenientes do desmatamento sem autorização ambiental e sem DOF”, com fundamento nos arts. 70 e 72, II e IV, da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e art. 3º, II e IV c/c o art. 47, § 1º do Decreto Federal nº 6.514/08, e o **Auto de Infração nº 2011040876-AIF (SPU: 11282449-8)** pela conduta de “*explorar vegetação nativa sem aprovação prévia do órgão ambiental competente. Desmatamento gerado para a execução de lavra de minério de ferro. Área de 17,61 hectares*”, com fulcro nos arts. 70 e 72, II e IV, da Lei Federal nº 9.605/98 e art. 3º, II e IV c/c art. 53 do Decreto Federal nº 6.514/08.

Cumprе esclarecer, inicialmente, 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.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Na Folha de Informação e Despacho (fls. 45/46) a DIFIS requereu a anulação do AI nº 201103025633900-AIF visto este último ter sido lavrado pelo volume lenhoso depositado. O entendimento supramencionado decorreu das lições de Curt Trennepohl que aduz o seguinte: “quando a vegetação nativa desmatada ainda encontra-se no local, o critério para fixação da dosimetria será o volume lenhoso cubado em estéreo, caso o volume do produto florestal, decorrente do desmatamento, não encontre-se na área, a dosimetria deve ser aplicada tomando por base a dimensão da área atingida em hectares”.

A partir dos ensinamentos do doutrinador acima, entendeu a Equipe de Fiscalização que restou evidente que o agente autuante aplicou de forma equivocada duas multas para a mesma infração ambiental, o que configuraria *bis in idem*.

Segundo o princípio do *ne bis in idem*, o administrado não pode ser apenado duplamente com base em uma mesma situação fática. Isso reflete uma limitação ao poder punitivo do Estado, pois a sanção a ser aplicada ao administrado que cometeu uma infração deverá ter correspondência com a conduta e a ela ser adequada, em respeito ao princípio da proporcionalidade.

Segue o entendimento de Fernanda Marinela acerca desse princípio na Administração Pública:

O princípio da proporcionalidade exige equilíbrio entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem de alcançar, segundo padrões comuns da sociedade em que se vive, analisando sempre cada caso concreto. A atuação proporcional da autoridade pública exige também uma relação equilibrada entre o sacrifício imposto ao interesse de alguns e a vantagem geral obtida, de modo a não tornar prestação excessivamente onerosa para uma parte. Por fim, o foco está nas medidas tomadas pelo Poder Público, não podendo o agente público tomar providências mais intensas e mais extensas do que as requeridas para os casos concretos, sob pena de invalidação, por violar a finalidade legal e, conseqüentemente a própria lei.¹

Comentado ainda acerca do tema:

¹ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010. p. 50



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade representam limites ao exercício desse poder, exigindo o cumprimento da finalidade legal, em vista da qual foi instituído.

A Administração Pública, na utilização de meios coativos que interferem individualmente na liberdade e propriedade do particular, deve comportar-se com extrema cautela, jamais aplicando meios mais enérgicos que os necessários à obtenção do resultado pretendido pela lei, sob pena de vício que acarretará a invalidação do ato sob a responsabilidade da Administração.²

Logo, a imposição de sanção administrativa com base em determinado fato, impede que os mesmos fatos já apurados e discutidos sejam objeto de nova sanção, sob pena de impor ao administrado sanção que implique em situação excessivamente gravosa, o que pode levar à invalidação do ato.

Assim é que ciente da vedação de *bis in idem*, deve a Administração Pública, em respeito aos princípios que regem a Administração Pública, anular um dos autos de infração então lavrados e que se enquadrem neste tipo de vedação.

Segundo Curt Trennepohl, para o caso *sub oculi*, deveria ser lavrado um auto de infração, cuja sanção deveria se basear no volume lenhoso cubado em estéreo existente no local da infração. Ocorre que, no momento da análise realizada pela DIFIS, observou-se que o AI nº 2011040876-AIF (processo nº 11282449-8), referente à prática do **desmatamento** já havia sido julgado e quitado. Portanto, ao observar que este último AI já estava concluso, compreendeu que deveria ser aplicado ao interessado o tratamento mais benéfico à luz do direito do infrator, de modo a ser anulado o AI nº 201103025633900-AIF, alusivo ao **armazenamento**, ante o fato da aplicabilidade de dupla sanção pelo mesmo ato infracional.

Ante os entendimentos obtidos pela DIFIS, cumpre a esta Procuradoria Jurídica prestar os esclarecimentos a seguir.

Levando-se em consideração a predita lição doutrinária, o AI nº 2011040876-AIF deveria ser anulado pois, emitido com base na área atingida pelo desmatamento (por

² *Ibidem*. p. 207



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

hectares), mas o produto desta ação ainda encontrava-se no local, portanto possível o cálculo da multa baseado no volume de madeira encontrado.

De fato, conforme entendimento da GEIJU, a ação ilegal cometida pelo autuado foi uma só, mas de um mesmo fato decorreram dois autos de infração, impondo-se a anulação do auto de infração lavrado em descompasso com o comando legal.

O auto de infração ainda pendente de julgamento é o Auto de Infração nº 201103025633900-AIF, cuja conduta descrita é o **armazenamento** da madeira. Para solucionarmos a questão, consideraremos o princípio da consunção, que nas palavras de Rogério Greco³ pode ser usado nas hipóteses a seguir transcritas:

- a) quando um crime é meio necessário ou normal fase de preparação ou de execução de outro crime;
- b) nos casos de antefato e pós-fato impuníveis.

Em seguida, o citado doutrinador esclarece:

Antefato impunível seria a situação antecedente praticada pelo agente a fim de levar a efeito o crime por ele pretendido inicialmente e que, sem aquele, não seria possível. Para se praticar um estelionato com cheque que o agente encontrou na rua, é preciso que cometa um delito de falso, ou seja, é preciso que o agente o preencha e o assine. O preenchimento e a falsa assinatura aposta ao cheque são considerados antefatos impuníveis, necessários para que o agente cometesse o delito-fim, isto é, o estelionato. (...)

O pós-fato impunível pode ser considerado um exaurimento do crime principal praticado pelo agente e, portanto, por ele não pode ser punido. (...)

(Grifos nossos)

Com base nos ensinamentos supra, podemos afirmar que a ação ilícita perpetrada pelo agente foi o **desmatamento**. O armazenamento da madeira constitui exaurimento do crime principal (desmatamento), portanto constitui pós-fato impunível, **merecendo ser anulado**.

³ GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**: parte geral. Vol. 1. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 31 e 32.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Em relação ao Auto de Infração nº 2011040876-AIF, teve como base de cálculo para a multa os hectares atingidos, mas a madeira decorrente da extração ilegal ainda encontrava-se no local da infração, portanto possível a imposição de multa pautada no volume lenhoso cubado.

Ocorre que este auto de infração encontra-se quitado e julgado, portanto, a via administrativa foi exaurida, configurando coisa julgada administrativa. Importa avaliar se em âmbito administrativo existe a permissão de *reformatio inpejus*.

A situação em tela está sob análise **subjéitiva**, já que a dosimetria da multa nos termos do artigo 53 do Decreto Federal nº 6.514/08 pode se dar tanto por hectare ou fração, quanto por unidade, estéreio, quilo, mdc ou metro cúbico. O fiscal optou por calculá-la com base na metragem da área afetada (por hectare), utilizando-se de critérios de **oportunidade e conveniência**. Desta difere desta a **análise objetiva**, que se pauta na **legalidade** do ato administrativo, permitindo a sua anulação em caso de ilegalidade, já que do ato ilegal não decorrem direitos.

Fernanda Marinela⁴ assim trata do assunto:

A anulação consiste em um ato administrativo que tem o poder de supressão de outro ato ou da relação jurídica dele nascida, por haver sido produzido em desconformidade com a ordem jurídica, tratando-se de ato ilegítimo ou ilegal.

O fundamento para anulação de um ato administrativo é a existência de uma ilegalidade, o que viola o dever de obediência à lei, ofendendo o próprio princípio constitucional da legalidade.

...

A revogação é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuado por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes. Pode acontecer de forma explícita ou implícita, total ou parcial.

Fernanda Marinela⁵ ainda comenta sobre os limites à anulação e à revogação:

⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010. p. 284 e 294.

⁵ *Ibidem*. p. 286.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Para a anulação, há previsão em lei quanto ao limite temporal, ao contrário do que ocorre na revogação que só tem limite material.

O limite temporal mencionado pela doutrinadora não encontra previsão expressa na Instrução Normativa nº 02/2010, razão porque utilizaremos em analogia as disposições da Lei Federal nº 9.784/99:

CAPÍTULO XIV
DA ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

(...)

(Grifos nossos)

A possibilidade de anulação dos atos administrativos ocorre por ofensa à legalidade, princípio basilar do Estado Democrático de Direito e assegura que a Administração Pública atuará pautada na lei, de forma a só poder fazer o que a lei autoriza (legalidade estrita), servindo de limite a atuação do Estado.

Ocorre que, na situação em foco estamos verificando a possibilidade de a Administração Pública alterar a base de cálculo da multa para impor sanção mais gravosa ao autuado. O fato de se calcular a multa por hectares em nada ofende o princípio da legalidade, já que no dispositivo que fundamenta o auto de infração existe mais de uma possibilidade de dosar a multa, dentre as quais está o cálculo pela metragem da área atingida. É o que se depreende do art. 53 do Decreto Federal nº 6.514/08:

Art. 53. Explorar ou danificar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, localizada fora de área de reserva legal averbada, de domínio público ou privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida:



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Multa de R\$ 300,00 (trezentos reais), por hectare ou fração, ou por unidade, estéreio, quilo, mdc ou metro cúbico.

O critério adotado pelo fiscal foi a metragem da área afetada, logo dentro de preceitos legais e em nada ofende princípios que regem a Administração. Alterar a base de cálculo significa impor uma punição mais rigorosa com base em critérios subjetivos, fazendo juízo de oportunidade e conveniência. Entendemos que, em se tratando de análise subjetiva do ato não se admitirá mais a autotutela administrativa, pois operada a coisa julgada administrativa decorrente do julgamento e pagamento do valor da multa.

Assim, para que o AI nº 2011040876-AIF (SPU: 11282449-8) seja cancelado, mesmo este encontrando-se julgado e quitado, necessário que a anulação viesse a beneficiar o interessado.

Isto posto, na situação em apreço não pertine a anulação do AI nº 2011040876-AIF (SPU: 11282449-8) visto que esse ato acarretaria prejuízo ao interessado pois, caso cancelado, seria lavrado um novo AI descrevendo a infração baseada no volume lenhoso, e a dosimetria da multa se daria fundamentada nesta quantidade, ou seja, a multa aplicável seria bem maior em prejuízo ao interessado. Portanto, não convém anular um Auto de Infração já quitado e exigir do autuado o pagamento de uma multa com valor superior, tendo em vista tratar-se de um equívoco da Administração.

Dessarte, além da premissa de que não é pertinente anular um ato administrativo, cuja via administrativa foi esgotada, e que decorra prejuízo ao interessado, cumpre frisar que, no caso em vista, o autuado acreditou na autenticidade dos atos administrativos, verificando que o Auto de Infração a que lhe foi emitido havia sido devidamente aplicado, ou seja, quando um interessado defronta-se com um ato administrativo acredita estar lidando com atos verídicos.

Corroborar com o entendimento da presunção de legitimidade dos atos administrativos o preconizado pelo ilustre Diógenes Gasparini, *in verbis*:



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

É qualidade de todo e qualquer ato administrativo de ser tido como verdadeiro e conforme o Direito. Milita em seu favor uma presunção *juris tantum* de legitimidade, decorrente do princípio da legalidade. Com efeito, se a Administração Pública só pode agir ou autuar *se, como e quando* a lei autoriza, há de se deduzir a presunção de legitimidade de sus atos, isto é, que se presumem verdadeiros e que se conformam com o Direito. {...}

A par da presunção de legitimidade que se reporta à legalidade do ato administrativo, os autores, e disso é exemplo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito Administrativo*, 4. ed., São Paulo, Atlas, 1994, p. 164), têm mencionado a *presunção de veracidade* como atributo do ato administrativo, reportada, no entanto, aos fatos alegados. Daí os fatos reportados pela Administração Pública são presumidamente verdadeiros. As certidões, os atestados, as declarações que contêm informações da Administração Pública gozam desse atributo.⁶

(grifo nosso)

Ante a assertiva acima verifica-se que os atos administrativos *trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais {...}. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo {...}*⁷. Portanto, a presunção de legitimidade e de veracidade é característica do ato administrativo. Decorre do princípio da legalidade que informa toda atividade da Administração Pública. Segundo esse atributo, os atos administrativos *presumem-se legais, isto é, compatíveis com a lei, legítimos, porque coadunam com as regras da moral e verdadeiros, considerando que os fatos alegados estão condizentes com a realidade posta. Essa presunção permite que o ato produza todos os seus efeitos até qualquer prova em contrário*⁸.

Nesse diapasão, ao tratar da legitimidade dos atos administrativos, impende destacar acerca da “coisa julgada administrativa” que demonstra que além de presumidamente legítimas, as decisões da Administração são irretroatáveis por ela própria, consoante aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

⁶ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 72 e 73.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 11 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: 2004, p. 108 e 109.

⁸ MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 260 e 261.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

{...} a expressão **coisa julgada**, no Direito Administrativo, não tem o mesmo sentido que no Direito Judiciário. Ela significa apenas que a decisão se tornou **irretratável** pela própria Administração.

Embora se faça referência apenas à hipótese em que se exauriu a via administrativa, não cabendo mais qualquer recurso, existem outras possibilidades que abrangem os casos de irrevogabilidade dos atos administrativos. {...}

{...} não podem ser **revogados** os atos vinculados, os que exauriram os seus efeitos, os meros atos administrativos, os que geraram direitos subjetivos. Não podendo ser revogados, tornam-se irretratáveis pela própria Administração, fazendo **coisa julgada administrativa**⁹.

Cumpramos esclarecermos o conteúdo do entendimento doutrinário supra. Consoante o destacado acima, verifica-se que a coisa julgada administrativa traduz a **irrevogabilidade** dos atos administrativos, proposição que merece análise ante a possibilidade de aplicação na situação em apreço. Dizer que um ato é irrevogável significa que **ele não está mais sujeito à alteração decorrente de juízo de oportunidade e conveniência**. O mesmo não se pode dizer das situações que implicam em anulação, pois dos atos ilegais não decorrem direitos, podendo a Administração anular os atos quando eivados de ilegalidade, mesmo que operada a coisa julgada administrativa e mesmo que em prejuízo ao atuado (*reformatio in pejus*).

Utilizando-se de forma análoga a compreensão do advogado Camillo Soubhia Netto acerca dos procedimentos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, esta Superintendência entende de maneira semelhante:

A força da coisa julgada manifesta-se com dois efeitos fundamentais, quais sejam a imperatividade e a imutabilidade. A imperatividade é por conferir à sentença, em relação às partes, força de lei, não restando alternativa outra a elas que não cumprir o que ficou determinado. A imutabilidade não só faz desaparecer o direito da parte provocar, novamente, o Judiciário sobre o assunto, como também extingue o ofício do juiz.

{...}

Trata-se, portanto, da **irrevogabilidade** dos atos administrativos, que não se resume apenas aos casos em que tenha se exaurido a via administrativa, não cabendo aí mais qualquer recurso, uma vez que existem outras possibilidades

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 736.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

que englobam os casos de irrevogabilidade dos atos administrativos, de forma que, não poucas vezes, a doutrina trata do tema de coisa julgada administrativa quando se refere às limitações ao poder de revogar os atos da Administração. Todavia, se houver ameaça ou lesão a direito subjetivo, esses atos podem ser objeto de análise pelo Judiciário, por força do artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Magna.

A disposição constitucional de que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual não é obstáculo a esse entendimento - de que a competência das Cortes de Contas torna prejudicial e definitivo o pronunciamento sobre o fato material - porque, no caso, a redução de competência do Judiciário resulta da Constituição, e não da lei.

{...}

Não sendo, portanto, aplicável no ordenamento jurídico brasileiro, a coisa julgada administrativa - onde se encaixa as decisões proferidas pelo TCU - uma vez que os atos por este proferidos no âmbito da apreciação de prestações de contas podem ser revistos pelo Judiciário, vez que o Poder Judiciário pode examinar os atos administrativos de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilatérias, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, agora, pela Constituição, também sob o aspecto da moralidade (arts. 5º, inciso LXIII, e 37).

Face ao princípio da autotutela administrativa, a Administração deve rever, de ofício, os atos eivados de ilegalidade, fato que permitiria às Cortes de Contas, em restritíssimas hipóteses, desfazer, por iniciativa própria, o manto da coisa julgada.¹⁰ (grifo nosso)

A coisa julgada administrativa difere da coisa julgada judicial, motivo pelo qual deve-se aplicar as peculiaridades a ela pertinentes. Assim, em se tratando de avaliação subjetiva (por razões de oportunidade e conveniência), a coisa julgada administrativa constituiu um limite à revogação, mas não à anulação, mesmo que em prejuízo do infrator.

Ora, inconcebível é, para este caso, a **revogação** do ato administrativo (AI nº 2011040876-AIF), pois além de ser presumidamente seguro, correto e legítimo, foi julgado em 21 de março de 2012, e por haver decorrido mais de um ano de sua conclusão, a sua revogação, obviamente, além de acarretar custo ao interessado, traria a este inúmeros prejuízos. Portanto, assegura-se ao autuado o predisposto no princípio da segurança jurídica, a saber:

¹⁰ Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4215> Acesso em: 18 de Abril de 2013.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. {...}

Bem por isto, o Direito, conquanto seja, como tudo o mais, uma constante mutação, para ajustar-se a novas realidades e para melhor satisfazer interesses públicos, manifesta e sempre manifestou, em épocas de normalidade, um compreensível empenho em efetuar suas inovações **causando o menor trauma possível**, a menor comoção, às relações jurídicas passadas que se perlongaram no tempo ou que dependem da superveniência de eventos futuros previstos.

Por força mesmo deste princípio (conjugadamente com os da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da legalidade e boa-fé), firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia¹¹.

(grifo e sublinhado nosso)

Assim, conforme os enunciados acima, infere-se que ao levar em consideração o entendimento de Curt Trennepohl, deveria ser revogado o AI nº 2011040876-AIF, porém, revogando-se este Auto de Infração a Administração estaria ferindo a coisa julgada administrativa e a segurança jurídica, já que pautada em razões de conveniência e oportunidade.

Em face dos fundamentos supra delineados, impende concluir pela impossibilidade de revogação do AI nº 2011040876-AIF, mas tão somente a anulação do AI nº 201103025633900-AIF, posto que, de fato, o armazenamento de lenha nativa e madeira não foi o ato que o autuado realmente praticou, mas sim a exploração de vegetação nativa, ação descrita no Auto de Infração que encontra-se julgado e quitado.

Nesta senda, observa-se que houve um erro na descrição do fato do AI nº 201103025633900-AIF, já que não condiz com a infração deveras praticada, além de constituir pós-fato impunível.

¹¹ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 113 e 114.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

O Decreto nº 6.514/08 prevê a ocorrência de vício insanável, caso em que o auto de infração deverá ser declarado nulo, como pode se constatar do disposto no art. 100:

Art. 100: O auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

§ 1º: Para os efeitos do caput, considera-se vício insanável aquele em que a correção da autuação implica modificação do fato descrito no auto de infração.

§ 2º: Nos casos em que o auto de infração for declarado nulo e estiver caracterizada a conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente, deverá ser lavrado novo auto, observadas as regras relativas à prescrição.

Logo, o que se afirma é que, em se tratando de vício sanável, o defeito do auto de infração pode ser convalidado, não resultando em nulidade do auto, por outro lado, se o vício existente for insanável a nulidade deverá ser declarada, não admitindo convalidação pela autoridade competente, pois nulo desde sua concepção.

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica se manifesta, em relação aos autos de infração em análise da seguinte forma:

a) O AI nº 2011040876-AIF **não pode ser revogado** para que seja lavrado novo auto de infração, pois o critério que exige a sua alteração para impor penalidade mais grave se pauta na conveniência e oportunidade, motivo que impossibilita a revogação de ato cuja via administrativa foi totalmente exaurida. Logo, esse AI deve ser mantido em sua integralidade.

b) O Auto de Infração nº 201103025633900-AIF deve ser **anulado**, pois o fato que ensejou a sua lavratura está abrangido na infração descrita no AI nº 2011040876-AIF, constituindo, pois, pós-fato impune.

Por fim, saliente-se que, para infrações assemelhadas, seja aplicado o entendimento do doutrinador Curt Trennepohl, no sentido de que, quando for detectada a



SEMACE
SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

prática de desmatamento de vegetação nativa e a madeira ainda encontrar-se no local, a dosimetria deve basear-se no volume lenhoso cubado em estéreo, e não na dimensão da área atingida em hectares.

Sendo este o posicionamento.

Fortaleza, 12 de junho de 2013.

Heilane Diogo Ursulino
Estagiária/ SEMACE

Manuela Esmeraldo Garcia
Procuradora Autárquica/ SEMACE