



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

PARACER N° 285/2013-PROJU

PROCESSOS N°: 10 486 592-0

INTERESSADO: JÚLIO COMERCIAL DE PETRÓLEO LTDA

ASSUNTO: ANÁLISE SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS
REITERADAS

DIREITO ADMINISTRATIVO E
AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO
DECORRENTE DO
FUNCIONAMENTO DE
EMPREENDIMENTO SEM LICENÇA
AMBIENTAL. INFRAÇÕES
REITERADAS. QUESTIONAMENTO
ACERCA DA VALIDADE DO AUTO
DE INFRAÇÃO. INFRAÇÃO
PERMANENTE. *BIS IN IDEM*.
ANULAÇÃO DO AUTO DE
INFRAÇÃO. POSSIBILIDADE DE
IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA.

O presente feito foi instaurado para apurar a infração ambiental imputada a Júlio Comercial de Petróleo LTDA por *fazer funcionar atividade de comércio varejista de combustíveis sem licença do órgão ambiental competente*, lavrando-se o Auto de Infração n° 20 100 909 165-AIF (fl. 02) em 23 de setembro de 2010, fundamentado no art. 70 c/c 72, II e VII da Lei Federal n° 9.605/98; art. 3º, II e VII c/c 66 do Decreto Federal n° 6.514/08; art. 10 da Lei Federal n° 6.938/81; e art. 2º da Resolução CONAMA n° 237/97, impondo-se multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

A atividade foi embargada, conforme Termo de Embargo n° 20 100 914 376-TRM (fl. 03).

Em decorrência da infringência de dispositivos da Lei n° 9.605/98, foi



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

encaminhada Comunicação de Crime ao Ministério Público Estadual (fl. 04).

Repousa às fls. 05-08 o Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental – RAIA.

Multado em 23 de setembro de 2010, o autuado tinha até 13 de outubro de 2010 para se defender, mas este deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar defesa administrativa.

Anexou-se às fls. 14-17 autos de infração (fls 14 e 16) e Certidões da Dívida Ativa da SEMACE (fls. 15 e 17) relacionados à autuações anteriores em nome do mesmo autuado. Insta destacar que o Auto de Infração nº 259/2008-GS/PJ (fl. 14) foi lavrado tendo em vista a emissão de efluente oriundo de lavagem de veículos em desacordo com os padrões ambientais e o Auto de Infração nº 187/2009-GS/PJ (fl. 16) decorreu de infração da mesma natureza da ora apurada, ou seja, o funcionamento de posto de combustíveis sem licença ambiental.

Conforme procedimento disciplinado na Instrução Normativa nº 02/2010, o feito foi submetido à apreciação pela Equipe Técnica e esta emitiu o Parecer Instrutório de Caráter Técnico nº 557/2011 (Completo), que dormita às fls. 18-28.

Esclarece a Equipe Técnica que o autuado, em um período de 03 (três) anos, foi autuado 05 (cinco) vezes pelo cometimento da mesma infração (operacionalização do empreendimento desprovido de licença ambiental), concluindo pela necessidade de serem estabelecidos critérios para caracterização de infração continuada, por entender que a aplicação de multa diária seria mais apropriada.

Por fim solicitou manifestação jurídica para esclarecimentos dos seguintes itens:

1. A validade do presente auto de infração, tendo em vista que contra o autuado foram aplicados seguidos autos de infração pela mesma conduta. Caso seja caracterizada infração continuada, opina-se pela lavratura de novo auto de infração com aplicação de multa diária. Ademais, entende-se que a decisão pela infração



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

continuada deve refletir na validade dos demais autos de infração que, julgados ou não, foram lavrados posteriormente ao primeiro, compreendendo que estes não devem prosperar;

2. Caso o entendimento seja pela manutenção do auto de infração em tela, analisar a caracterização da reincidência pelo cometimento da mesma infração, uma vez que o presente auto de infração e os autos inscritos em dívida ativa tratam-se de uma mesma conduta do autuado que perdura até os dias atuais.

Independente da manifestação decorrente dos questionamentos supra, a EQTEC entendeu que o Termo de Embargo nº 20 100 914 376-TRM (fl. 03) seja mantido até a regularização por parte do autuado.

É o breve relatório.

Segue a manifestação.

Esta Procuradoria Jurídica foi instada a se manifestar, acerca da validade do Auto de Infração nº 20 100 909 165-AIF, pois, segundo afirmado pela EQTEC, o infrator foi apenado outras 05 (cinco) vezes, em um período de 03 (três) anos, pelo cometimento da mesma infração descrita no auto de infração sob análise.

Consultamos o SIGA para verificar se o autuado buscou regularizar a sua situação e pudemos observar que foi requerida a regularização da licença de operação com mudança de titularidade para posto de combustível na Praça Dom Coutinho s/n em São Benedito-CE (processo nº 11 509 324-9 formado em 8/9/2011), mas a licença ambiental não foi emitida, pois a documentação necessária não estava completa, encaminhando-se o Ofício nº 2757/2012/GS/DICOP-GECON-SALA DOS TÉCNICOS solicitando a devida complementação.

Com base nas informações existentes no Sistema de Gerenciamento e Controle Ambiental – SIGA, podemos afirmar que não existe nenhuma licença ambiental emitida no nome do autuado. Assim, o empreendimento opera e sempre operou desprovido da devida licença operacional.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

A Equipe Técnica solicitou a manifestação jurídica a pretexto de que o autuado teria sofrido reiteradas autuações pela mesma conduta. Os autos vieram para análise acompanhados dos processos nº 09 417 108-4; 08 020 726-0; e 08 528 660-5.

Acerca das autuações e com base nos processos encaminhados destacamos:

1. EM RELAÇÃO AO PROCESSO Nº 10 486 592-0:

Trata-se dos presentes autos, cuja autuação que está sendo apurada é o FUNCIONAMENTO DOS POSTO DE COMBUSTÍVEIS SEM LICENÇA AMBIENTAL, decorrente do Auto de Infração nº M20 100 909 165-AIF.

2. EM RELAÇÃO AO PROCESSO Nº 09 417 108-4:

A infração apurada é o FUNCIONAMENTO DOS POSTO DE COMBUSTÍVEIS SEM LICENÇA AMBIENTAL, decorrente da lavratura do Auto de Infração nº 284/2010-GS/PJ.

3. EM RELAÇÃO AO PROCESSO Nº 08 020 726-0:

A infração apurada é a EMISSÃO DE EFLUENTES ORIUNDOS DA LAVAGEM DE VEÍCULOS, decorrente da lavratura do Auto de Infração nº 259/2008-GS/PJ.

4. EM RELAÇÃO AO PROCESSO Nº 08 528 660-5:

A infração apurada é o FUNCIONAMENTO DOS POSTO DE COMBUSTÍVEIS SEM LICENÇA AMBIENTAL, decorrente da lavratura do Auto de Infração nº 219/2009-GS/PJ.

Consta no processo nº 09 417 108-4 cópias de outras autuações, conforme descritas a seguir:



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

5. Auto de Infração nº 187/2009-GS/PJ, decorrente do FUNCIONAMENTO DOS POSTO DE COMBUSTÍVEIS SEM LICENÇA AMBIENTAL (processo nº 07 437 342-0).

6. Auto de Infração nº M201109083501-AIF, decorrente do DESCUMPRIMENTO DE EMBARGO.

Conforme resultado da análise da EQTEC, o autuado já recebeu outros autos de infração decorrentes da mesma conduta e ainda, emitiu efluentes em desacordo com os padrões legais, assim como descumpriu embargo, sendo multado também por estes fatos.

Questiona a EQTEC se o ilícito perpetrado pelo autuado se enquadraria em infração continuada. O Decreto Federal nº 6.514/08, ao disciplinar a prescrição, menciona a possibilidade de ocorrência de infração permanente ou de infração continuada:

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração **permanente ou continuada**, do dia em que esta tiver cessado. (Grifos nossos)

Importa tecermos esclarecimentos acerca do que é infração continuada e infração permanente.

Tendo em vista que os livros de direito ambiental e de direito administrativo não trazem definição acerca do que é infração continuada e infração permanente, utilizaremos os conceitos extraídos do direito penal para balizar a manifestação jurídica solicitada pela EQTEC.

Fernando Capez explica:

Crime Continuado¹

Conceito: é aquele no qual no qual o agente, mediante **mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie**, os quais, pelas

1 CAPEZ. Fernando. Curso de direito penal: parte geral. v. 1. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 460-461.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

semelhantes condições de tempo, lugar, modo de execução e outras, podem ser tidos uns como continuação dos outros.

Crime permanente²: **o momento consumativo se protraí no tempo, e o bem jurídico é continuamente agredido.** A sua característica reside em que a cessação da situação ilícita depende apenas da vontade do agente, por exemplo, o sequestro (art. 148 do CP). (Grifos nossos)

A doutrina reconhece que a operação de empreendimento desprovido de licença ambiental se enquadra em infração continuada³:

A infração continuada não é a infração repetida diversas vezes, mas aquela cujos efeitos se protraem no tempo. Geralmente ocorre em duas situações: **a operação de uma atividade sem a licença ambiental exigível** ou o funcionamento de uma atividade não provida de meios adequados para evitar a emissão de poluentes. (Grifos nossos)

O ilícito perpetrado pelo autuado e objeto de questionamento pela EQTEC foi o **funcionamento de posto de combustível sem o devido licenciamento ambiental**, ilícito esse decorrente de uma única conduta, ou seja, a falta de licença ambiental. A conduta é uma só e seus efeitos se protraem no tempo.

A partir conceitos jurídicos antes expostos, podemos concluir que a situação em questão se enquadra na definição de crime permanente, pois em nenhum momento o autuado cessou a irregularidade, motivo pelo qual sofreu reiteradas autuações.

Corroborando a afirmação supra, transcrevemos decisão constante no Informativo do STJ nº 447:

CRIME PERMANENTE. MEIO AMBIENTE. TIPICIDADE.

O ato do paciente de impedir a regeneração natural de flora ao cercar e construir duas quadras esportivas em área pública estendeu-se no tempo, sendo constantemente violado o bem jurídico tutelado (meio ambiente). Assim, ainda que a vegetação tenha sido retirada quando a área não era considerada de preservação

² Ibidem. p. 243.

³ MILARÉ, Édís; COSTA JUNIOR, Paulo José da. Direito Penal Ambiental Comentários a Lei nº 9.605/98. Campinas: Millenium Editora LTDA, 2002, p. 231.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

ambiental e antes da vigência da Lei do Meio Ambiente, a conduta acima descrita é típica (art. 48 da Lei n. 9.605/1998). Houve **prorrogação do momento consumativo**, pois o paciente poderia fazer cessar sua atividade delitiva, bastando retirar a cerca que anexa seu terreno à área pública de preservação permanente invadida quando foi notificado para tanto, e assim não o fez. Logo, a conduta narrada **caracteriza-se como crime permanente**, em que não é possível precisar o início da atividade delituosa, bastando apenas provar, a qualquer momento, que a conduta persiste. Assim, o lapso prescricional somente começa a fluir do momento em que cessa a permanência. Desse modo, a Turma denegou a ordem. Precedentes citados do STF: RHC 83.437-SP, DJe 18/4/2008; do STJ: RHC 16.171-SP, DJ 30/8/2004. HC 116.088-DF, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 16/9/2010.

A jurisprudência excluiu a possibilidade de ocorrência de continuidade delitiva, em situação em que existe um intervalo temporal entre as condutas ilícitas:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CRIME AMBIENTAL. 1) LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÕES. NÃO CONFIGURAÇÃO. FATOS DIVERSOS. INEXISTÊNCIA DE IDENTIDADE ENTRE PEDIDO E CAUSA DE PEDIR. 2) CONTINUIDADE DELITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. INTERREGNO DE 3 ANOS ENTRE AS CONDUTAS. 3) IMPUTAÇÃO PENAL DE PESSOAS JURÍDICAS. CRIMES AMBIENTAIS. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. POSSIBILIDADE. 4) TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE. INDÍCIOS SUFICIENTES DE AUTORIA E PROVA DA MATERIALIDADE. AFASTAR A CONCLUSÃO DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS IMPLICARIA EM REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. 5) REALIZAÇÃO DE EXAME DE CORPO DE DELITO. POSTULAÇÃO QUE DEVE SER DIRECIONADA AO JUIZ DE PRIMEIRO GRAU. 6) ALEGADA AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA. INSUBSISTÊNCIA. 7) RECURSO IMPROVIDO.

1. Não há que se cogitar de litispendência se os fatos versados nas ações penais assinaladas são absolutamente distintos, o primeiro ocorrido em 2002 e correspondente à devastação de 4,09 hectares de árvores nativas da flora brasileira, e o segundo datado de 2005, correspondente à derrubada, em tese, de 0,3 hectares de floresta de preservação permanente, inexistindo identidade de causa de pedir e pedido.

2. Fica rechaçada a tese de continuidade delitiva, por inobservância do requisito objetivo-temporal, na medida em que os fatos apontados ocorreram com espaçamento de tempo superior a 3 anos, sendo certo que o parâmetro reiteradamente utilizado por esta Corte exige, para admissão do crime continuado, intervalo temporal inferior a 30 dias entre os delitos.

3. Ademais, não se mostra possível, na via exígua do habeas corpus, proceder ao amplo reexame dos fatos e das provas para reconhecer que as condutas descritas em cada uma das ações penais configuraram um único crime, sobretudo se as instâncias ordinárias, soberanas na análise fática dos autos, se convenceram, no caso, quanto à inexistência de continuidade delitiva.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

4. A hipótese em tela retrata a persecução de crime ambiental, para os quais há expressa previsão de responsabilização das pessoas jurídicas, implementada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 3º, e regulamentada pela regra contida no art. 3º da Lei nº 9.605/1998. Não subsiste, assim, a pretensão de exclusão das pessoas jurídicas do pólo passivo da ação de que se cuida, mormente levando em conta que a imputação recai, também, sobre pessoa física.

5. O trancamento de ação penal é medida excepcionalíssima, que somente pode ser admitida quando ficar demonstrado, à luz da evidência, a atipicidade da conduta, a extinção da punibilidade ou outras situações comprováveis de plano, suficientes ao prematuro encerramento da persecução penal.

6. No caso dos autos, as instâncias ordinárias apontaram indícios suficientes de autoria e prova da materialidade, com destaque para notícia de infração penal, boletins de ocorrência ambiental, autos de infração, levantamento de imagens digitalizadas e participação do recorrente (pessoa física) na administração das pessoas jurídicas co-denunciadas, não cabendo a esta Corte Superior, em sede de habeas corpus, desconstituir o afirmado nas instâncias de piso, o que demandaria profunda incursão em seara fático-probatória, inviável nessa via.

7. A postulação relativa à realização do exame de corpo de delito deveria ter sido feita diretamente ao Magistrado de primeiro grau, juiz natural da causa, responsável por dar seguimento à instrução processual, com a colheita das provas consideradas indispensáveis à formação de sua convicção, para enfrentar, ao final, o mérito da questão.

8. Não cabe a esta instância superior concluir acerca da imprescindibilidade de tal prova, pois além de significar tormentosa incursão em conteúdo fático-probatório, acabaria por suprimir a análise das instâncias ordinárias, antes do tempo próprio da instrução.

9. A notícia que se tem no processo é que foram lavrados autos de infração administrativos e boletins de ocorrência ambiental, o que por si só desconstitui a alegação dos recorrentes no sentido de que não foram notificados administrativamente da infração. Ademais, essa alegação não foi enfrentada pela Corte de origem, o que torna inviável o seu enfrentamento neste Tribunal Superior sob pena de supressão de instância.

10. Recurso improvido.

(RHC 24.125/SC, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 01/12/2011, DJe 01/02/2012)

Da presente situação fática, cumpre avaliarmos se importa em *bis in idem*, ou se amolda à hipótese de reincidência.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

No Direito brasileiro, muito embora não expressamente previsto na Constituição Federal, o princípio do *ne bis in idem* encontra amparo no princípio da legalidade e significa a proibição de dupla penalização pelo cometimento de uma única conduta infracional.

Cumprе diferenciarmos a situação que implica em reincidência, nos termos previstos pelo Decreto Federal nº 6.514/08, que prevê a ocorrência de infração específica quando, dentro do prazo de 05 (cinco) anos, o infrator cometer a **mesma infração**, agravando a pena no triplo. De outra forma, observar-se-á a ocorrência de reincidência genérica, quando, dentro do prazo de 05 (cinco) anos, o infrator cometer **infração distinta**, é o que consta no art. 11 do citado decreto federal:

Art. 11. O cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período de **cinco anos**, contados da lavratura de auto de infração anterior devidamente confirmado no julgamento de que trata o art. 124, implica:

I - aplicação da multa em triplo, no caso de cometimento da **mesma infração**; ou

II - aplicação da multa em dobro, no caso de cometimento de **infração distinta**.

Em síntese, para que reste caracterizado o *bis in idem* a penalização deve decorrer de um mesmo fato. De outra senda, a reincidência advém de uma nova infração. Assim é que cumpre observarmos se no caso em tela as autuações sucessivas são caracterizadas como novas autuações ou se importam em uma única situação fática múltiplas vezes apenada.

No caso em tela, não ocorreu a descontinuidade do ilícito perpetrado, pois o autuado sempre manteve o posto de combustíveis operando em desconformidade com a legislação ambiental, ficando enquadrada a infração como de natureza **permanente**. Logo, uma vez que não ocorrida descontinuidade do ilícito, as seguidas autuações importam em autuação sob uma mesma situação fática, o que incorre em *bis in idem*.

A sanção de multa tem por finalidade compelir o infrator a não mais incidir no ilícito. Se, mesmo apenado, o autuado permite que o fato ilícito se protraia no tempo, esta



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

sanção não se mostra suficiente à correção da conduta, revelando ser necessária a adoção de outras medidas mais eficientes, a exemplo do embargo da atividade, caso não tenha sido aplicada cumulativamente à multa, somando-se a possibilidade de se recorrer à via judicial.

A multa diária deve ser aplicada sempre que a infração se prolongar no tempo, é o que prevê a Lei Federal nº 9.605/98 e o Decreto Federal nº 6.514/08:

Lei Federal nº 9.605/98:

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

...

III - multa diária;

...

§ 5º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

Decreto Federal nº 6.514/08:

Art. 3º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

...

III - multa diária;

Art. 10. A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

Paulo Affonso Leme Machado⁴ assim se manifesta acerca da imposição de multa diária:

A multa diária é um instrumento importante para não permitir a continuidade da infração. Se aplicada a multa simples e houver permanência do ilícito, a multa diária **deverá ser cominada**. (Grifos nossos)

4 MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19ª ed. Rev. Atual. Ampl. São Paulo: Malheiros. 2011. p. 339/340.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Ante todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica reconhece a ocorrência de infração permanente no caso em tela e a autuação reiterada importa em *bis in idem*, o que permite a anulação do auto de infração e a imposição de multa diária, de forma a reprimir a perpetuação do ilícito.

Fortaleza/CE, 24 de junho de 2013.

Manuela Esmeraldo
Procuradora Autárquica/SEMACE