



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

10588548-7  
Processo

**PARECER JURÍDICO Nº 415/2016-PROJU**

PROCESSO Nº 10 588 548-7

INTERESSADO: ADRIANA ALVES DE SOUSA - ME

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO QUANTO À OBRIGATORIEDADE DE DUPLA VISITAÇÃO  
EM SE TRATANDO DE MICROEMPRESA

DIREITO ADMINISTRATIVO E  
AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO  
DECORRENTE DE FUNCIONAMENTO  
DE ESTABELECIMENTO  
POTENCIALMENTE POLUIDOR SEM  
LICENÇA AMBIENTAL.  
MICROEMPRESA. LEI  
COMPLEMENTAR Nº 123/06.  
RESOLUÇÃO COEMA Nº 08/2004.  
FISCALIZAÇÃO ORIENTADORA.  
OBRIGATORIEDADE.  
CANCELAMENTO DO AUTO DE  
INFRAÇÃO.

Versam os autos acerca do Auto de Infração nº M201010221784-AIF (fl. 02) lavrado em nome do interessado em decorrência do cometimento de infração ambiental consistente em *fazer funcionar estabelecimento considerado efetiva ou potencialmente poluidor sem licença do órgão ambiental competente*, apontando-se como fundamento os arts. 70 e 72, II da Lei Federal nº 9.605/98; arts. 3º, II e 66 do Decreto Federal nº 6.514/08, impondo-se a penalidade de multa no valor de R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais).

Em razão da natureza da infração constatada, encaminhou-se Comunicação de Crime ao Ministério Público Estadual (fl. 04).



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

10588548-7  
Processo

O auto de infração foi remetido via correios e recebido pelo autuado em 09 de dezembro de 2010, conforme Aviso de Recebimento de fl. 09.

Insurgindo-se contra a autuação, o autuado apresentou defesa administrativa (fl. 11-12).

Seguindo o procedimento disciplinado na Instrução Normativa nº 02/2010, os autos foram encaminhados à Equipe Técnica que, após análise, elaborou o Parecer Instrutório de Caráter Técnico (Completo) nº 189/2012 (fls. 14-18), opinando pela manutenção do auto de infração.

O julgamento do auto de infração encontra-se à fl. 20 (Julgamento de Auto de Infração – Decisão nº 022/2013).

Comunicado da decisão administrativa, o autuado apresentou recurso (fls. 24-27) por meio do qual alega ter direito ao tratamento diferenciado estabelecido na Lei Complementar nº 123/2006 e propugna pela improcedência da autuação.

Em seguida, os autos vieram para esta Procuradoria Jurídica para manifestação quanto à norma a ser aplicada ao presente caso, visto que o autuado teria direito à dupla visita.

É o relatório.

Segue manifestação.

Cinge-se o presente parecer à análise do questionamento apresentado pela Secretária da Câmara Recursal, ou seja, esclarecer a norma aplicável ao presente caso, no intuito de conceder ao autuado o benefício da dupla visita.



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

10588548-7  
Processo

O autuado requer, via recurso administrativo, o tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006, por se tratar de microempresa, defendendo ter direito à fiscalização orientadora (dupla visita).

De fato, prevê o art. 55 da Lei Complementar nº 123/06, que deve ser dispensado tratamento diferenciado ao autuado quando se tratar de microempresa, desde que o grau de risco da atividade não seja considerado alto, de forma a adotar o critério da dupla visita, de forma a conceder-se prazo para sua adequação, e somente se fosse constatada na segunda visita a permanência da situação irregular será possível lavrar auto de infração com imposição de multa, é o que se depreende do teor do dispositivo supra mencionado:

Art. 55. A fiscalização, no que se refere aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental e de segurança, das microempresas e empresas de pequeno porte deverá ter natureza prioritariamente orientadora, **quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.**

§ 1º Será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

§ 2º (VETADO).

§ 3º Os órgãos e entidades competentes definirão, em 12 (doze) meses, as atividades e situações cujo grau de risco seja considerado alto, as quais não se sujeitarão ao disposto neste artigo.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao processo administrativo fiscal relativo a tributos, que se dará na forma dos arts. 39 e 40 desta Lei Complementar.

(grifos nossos)

Esse tratamento especial conferido às microempresas e empresas de pequeno porte pelo estatuto em comento encontra respaldo no art. 179 da Constituição Federal de 1988, que dispõe:



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

10588548-7  
Processo

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Em complemento, o § 3º do art. 55 da Lei Complementar nº 123/06 disciplina que cada órgão ou entidade definirá quais atividades e situações serão consideradas de risco alto, pois as atividades assim enquadradas não assegurarão o disposto no *caput* do artigo.

A dúvida trazida pela Câmara Recursal decorre do fato de que à época da prática da irregularidade ensejadora do Auto de Infração nº M201010221784-AIF, inexistia instrumento regulamentador específico da SEMACE destinado a definir quais atividades seriam consideradas de risco alto. Havia, portanto, uma lacuna normativa no tocante à matéria.

As lacunas presentes no direito positivo normalmente decorrem da impossibilidade de previsão de todas as situações da vida, devendo-se, por tal motivo, efetuar o preenchimento do vazio normativo empregando meios que o próprio ordenamento jurídico disponibiliza.

Com efeito, o artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro assevera que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Importante saber a norma aplicável à situação em comento, pois a Câmara Recursal questionou se a Instrução Normativa nº 01/2013, que estabeleceu o grau de risco das atividades, consoante preconiza o art. 55, § 3º da multicitada Lei Complementar nº 123/2006, e se a Resolução COEMA nº 04/2012 poderiam ser aplicadas para solucionar o presente processo. Para responder tal questionamento, importante trazeremos à baila o fato de que a lei nova não retroagirá, salvo exceções legalmente previstas, a exemplo do que ocorre com a lei penal e em se tratando de matéria que envolva a lei tributária.



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

10588548-7  
Processo

Dada a lacuna existente, decorrente da ausência da regulamentação determinada no art. 55, § 3º da Lei Complementar nº 123/2006, exsurge a necessidade de adoção de um dos métodos de colmatação existentes, de forma a assegurar o benefício concedido por lei.

A Lei Complementar nº 123/2006 assegura o benefício da fiscalização orientadora. A falta de regulamentação da matéria não pode ser impeditivo ao exercício do Direito. A Resolução COEMA nº 08/2004 instituiu, no âmbito do estado do Ceará, os critérios de remuneração dos custos operacionais e de análise do licenciamento e autorização ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente, mesma matéria tratada pela Resolução COEMA nº 04/2012. Ocorre que à época do fato era a Resolução COEMA nº 08/2004 a que se encontrava vigente, devendo ela ser utilizada para suprir a lacuna legal.

Assim é que, utilizando a ferramenta da analogia, é possível aferir o grau de risco da atividade desenvolvida pela empresa autuada mediante consulta à Resolução COEMA nº 08/2004, que classificava o potencial poluidor degradador (PPD) das obras e atividades promovidas no âmbito do Estado do Ceará em pequeno, médio e alto.

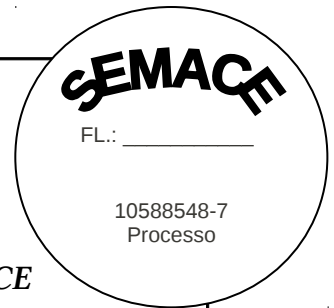
Desse modo, partindo da premissa segundo a qual as atividades consideradas de alto PPD (Potencial Poluidor Degradador) foram assim qualificadas em razão do alto risco ambiental (de poluição e/ou degradação) que seu desenvolvimento acarreta, entende-se que, caso constatada irregularidade em seu desempenho durante fiscalização do órgão ou entidade de meio ambiente, restaria caracterizada situação de inaplicabilidade do benefício da dupla visita para microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do § 3º do art. 55 da Lei Complementar nº 123/06.

O ANEXO I da retromencionada resolução classificava o Potencial Poluidor Degradador – PPD da atividade desenvolvida pelo autuado como médio (M), nos moldes infra colacionados:

### **Anexo I**



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



LISTA DE ATIVIDADES PASSÍVEIS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO  
CEARÁ  
CLASSIFICAÇÃO PELO POTENCIAL POLUIDOR – DEGRADADOR

{...}

CÓDIGO	GRUPO/ATIVIDADES	PPD	AGRUPAMENTO NORMATIVO
09.05	Panificadoras e Pizzarias – consumidores de MP de Origem Florestal	M	COMÉRCIO E SERVIÇOS

Infere-se, dessarte, que, não se enquadrando como de alto PPD, consoante o Anexo I da Resolução COEMA nº 08/2004, o comércio e serviços prestados por panificadoras também não deve ser considerada de alto risco para os fins do § 3º do art. 55 da Lei Complementar nº 123/06. Aplicável, pois, à situação *sub examine*, a regra da fiscalização prioritariamente orientadora insculpida no art. 55, *caput* e §1º, do Estatuto da Microempresa.

Vale acrescentar, ainda, que a correlação entre os conceitos de Potencial Poluidor Degradador – PPD (preconizado na resolução COEMA) e o grau de risco (previsto na LC 123/06) foi posteriormente reconhecida na Instrução Normativa SEMACE nº 01/2013, editada com o fito de eliminar a lacuna apontada nas linhas precedentes, estabelecendo “[...] os procedimentos atinentes ao exercício da ação fiscalizatória orientadora, antes da lavratura de autos de infração, e para os casos em que o risco ambiental seja compatível com esse procedimento [...]”.

Nesse sentido, determina o art. 4º do aludido diploma que a prioridade de fiscalização orientadora não será considerada nos casos de cometimento de infrações ambientais quando se tratar de empreendimentos, obras ou atividades **definidas como de potencial poluidor degradador alto, nos termos da Resolução COEMA nº 04/2012, de 12 de abril de 2012<sup>1</sup>**. A saber:

<sup>1</sup> A Resolução COEMA nº 04/2012 substituiu a Resolução COEMA nº 08/2004 posteriormente à prática do ato que ensejou a lavratura do auto de infração sobre o qual versa o presente processo administrativo.



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

10588548-7  
Processo

Art.4º A prioridade de fiscalização orientadora não será considerada nos casos de cometimento de infrações ambientais que:

I - não sejam passíveis de regularização ambiental;

II - estejam correlacionadas aos empreendimentos, obras ou atividades definidas como de potencial poluidor degradador alto, nos termos da Resolução COEMA no04/2012, de 12 de abril de 2012;

III - seja observada a ocorrência de dano ambiental direto.

Parágrafo único. Considera-se dano ambiental direto a alteração adversa das características do meio ambiente ou degradação da qualidade ambiental, verificada in loco, no momento da ação fiscalizatória.

(grifos nossos)

Conquanto as definições de grau de risco estatuídas na Instrução Normativa SEMACE nº 01/2013 **não possam ser aplicadas diretamente à hipótese fática dos autos**, visto que a irregularidade descrita no Auto de Infração nº M201010221784-AIF foi constatada em data anterior à publicação daquele cabedal normativo (por força do princípio do *tempus regit actum*), o fato de ter havido um reconhecimento oficial da SEMACE de que as atividades definidas como de PPD alto estão excluídas do benefício da fiscalização orientadora reforça a legitimidade da analogia empreendida nesta peça opinativa para suprir a lacuna normativa existente quando da prática da infração apurada no feito em lume.

Por derradeiro, insta salientar a impossibilidade de adoção do critério da dupla visita “[...] na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização”, conforme estatuído no §1º do art. 55 da Lei Complementar nº 123/06.

#### CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, este Núcleo de Consultoria Jurídica – NUCOJ, opina no sentido de que a verificação do enquadramento do infrator na situação prevista no art. 55 da Lei Complementar nº 123/06 se dará com a utilização do disposto no Anexo I da Resolução COEMA nº 08/2004, e na analogia como instrumento eficaz de integração do Direito,



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

10588548-7  
Processo

possibilitando assim a adoção do critério da dupla visita *in casu*, bem como pela consequente anulação do Auto de Infração nº M201010 221784-AIF, desde que não seja verificada qualquer das situações impeditivas do benefício (reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização).

Em sendo acatado o entendimento suso consignado, recomenda-se a notificação da empresa beneficiada pelo critério da dupla visita, com o escopo de cientificá-la que se sujeitará à fiscalização orientadora, na forma do art. 55 da Lei Complementar nº 123/06, ficando sujeita a autuação caso seja flagrada novamente cometendo ilícito ambiental, em consonância com o regramento do Estatuto da Microempresa e da Instrução Normativa SEMACE nº 01/2013.

Sendo este o posicionamento.

Fortaleza, 22 de junho de 2016.

Manuela Esmeraldo Garcia  
Procuradora Autárquica/ SEMACE