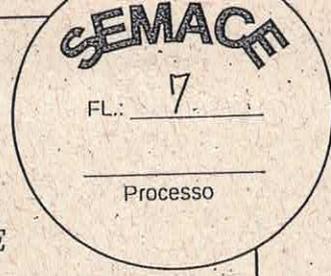




Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente -- SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU



PARECER JURÍDICO Nº 469/2013

PROCESSO Nº: SPU 10485823-0; SPU 09559355-1; SPU 10487024-9
INTERESSADO: Tarrafas Comércio de Petróleo LTDA
ASSUNTO: Manifestação quanto à possibilidade de manutenção do AI nº 20100910282-AIF

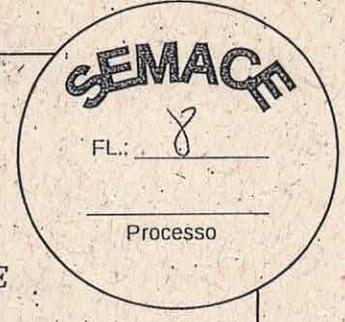
EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. CONSULTA JURÍDICA. AUTO DE CONSTATAÇÃO ENSEJADOR DO AI LAVRADO UM ANO APÓS REQUERIMENTO DE REGULARIZAÇÃO DA LICENÇA. SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO. PARECER PELA MANUTENÇÃO DO AI. INVIABILIDADE DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA QUANTO À RAZOABILIDADE DA MULTA POR FALTA SE SUBSÍDIOS SUFICIENTES. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 1º, 10, 14 E 16 DA RESOLUÇÃO Nº 237/1997 DO CONAMA C/C ART. 1º DA RESOLUÇÃO 273/2000 DO CONAMA E ART. 8º E 14º DA IN 02/2010 SEMACE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento deflagrado a partir da lavratura do Auto de Constatação nº 2823/08 – COPAM/NUAM (fl. 03, SPU: 10487024-9) em decorrência de funcionamento de posto de combustível sem licença ambiental, irregularidade cometida por Tarrafas Comércio de Petróleo LTDA, no Município de Tarrafas, Ceará. O referido ato constatante impunha à autuada a regularização da licença de operação no prazo de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento.



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



Após devidamente notificada, em 02 de dezembro de 2008, a infratora solicitou a esta Superintendência a regularização da licença de operação, conforme faz prova o requerimento acostado às fls. 05 (SPU: 10487024-9).

Decorrido um ano da solicitação supramencionada, em 02 de dezembro de 2009, foi emitido o Auto de Constatação nº 2717/09-COPAM/NUAM (fls. 02 – SPU: 09559355-1) ante à mesma irregularidade outrora constatada, qual seja, funcionamento de posto de combustível sem licença ambiental, estipulando-se a regularização da licença de operação no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento do auto.

Em virtude do ilícito verificado, lavrou-se o Auto de Infração (fls. 02, SPU: 10485823-0), datado de 13 de setembro de 2010, fundamentado nos Art. 70 e 72, II, da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, bem como, no Art. 3º, II, c/c Art. 66 do Decreto Federal nº 6.514 de 22 de julho de 2008.

Às fls. 03 (SPU: 10485823-0), encontra-se a Comunicação de Crime informando a ocorrência dos fatos constantes do Auto de Infração lavrado e a sugestão de remessa dos documentos anexados ao processo ao Ministério Público para instauração da competente Ação Penal e, se cabível, propositura da respectiva Ação Civil Pública visando a reparação do dano.

Analisando o processo, a Equipe Técnica responsável exarou despacho (fls. 06 – SPU: 10485823-0) afirmando que o Auto de Constatação que deu origem ao AI nº 20100910282-AIF foi lavrado um ano após a protocolização da Solicitação de Regularização do estabelecimento junto à SEMACE.

De acordo com o despacho mencionado, conquanto tenha havido morosidade do órgão ambiental em vistoriar o estabelecimento, o mesmo não poderia funcionar sem a licença de regularização. Assim, posteriormente, foram encaminhados os autos à PROJU para se manifestar e analisar a possibilidade de manutenção do AI, assim como apreciar a razoabilidade do valor da multa.



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 9

Processo

Empós, vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer objetivando esclarecer dúvida suscitada pela DIFIS quanto à possibilidade de manutenção do Auto de Infração nº 20100910282-AIF.

É o breve relatório. Passa-se a opinar.

2. DO EXAME

2.1 Da necessidade de licença ambiental

Ab initio cumpre consignar que a constatação do ilícito praticado ocorreu no momento da lavratura do Auto de Constatação nº 2823/08.– COPAM/NUAM. Posteriormente à constatação, o infrator protocolou a regularização da licença de operação. Portanto, a ordem dos fatos deu-se da seguinte forma: primeiramente a SEMACE verificou a prática da irregularidade (funcionamento de posto de combustível sem licença ambiental), em segundo, o autuado compareceu à autarquia e solicitou a regularização da licença ambiental. Portanto, o ato inicial foi a evidenciação da infração.

Diante disso, conclui-se que o infrator já se encontrava irregular quando apresentou o requerimento de licença ambiental. Isso porque, antes de operacionalizar o posto de combustíveis, o autuado deveria deter previamente a licença ambiental. É mister frisar que a mera protocolização do pedido de regularização da licença não é suficiente para reverter a situação do infrator, transmudando sua situação de irregular para regular. O autuado estava com a licença ambiental vencida (Licença de Operação válida até 26 de agosto de 2008) e continuou exercendo sua atividade comercial sem esse requisito indispensável. Tal fato, por si só, configura infração ambiental e foi evidenciada a contento pelos fiscais da SEMACE.

Na oportunidade da defesa, alegou a autuada que, anteriormente à lavratura do auto de infração, havia protocolado a regularização da sua licença, porém, enquanto estava no aguardo do posicionamento da autarquia, foi autuada por praticar ato infracional contra o meio



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 10

Processo

ambiente. Como dito allures, a infração já havia sido cometida antes da empresária protocolar o pedido de regularização de licença de operação, haja vista que esta deve existir previamente à exploração da atividade. O autuado só poderia continuar exercendo sua atividade após a emissão da licença ambiental. Essa é a penalidade imposta ao interessado que agiu de forma negligente. Por ter sido relapso, não renovando sua licença no lapso temporal devido, terá de esperar a emissão da licença para poder continuar sua atividade. Não fosse assim, acabaríamos por ferir o princípio da igualdade, porquanto o empreendedor desidioso seria tratado de forma equivalente àquele que agiu cautelosamente, protocolando seu pedido em tempo hábil e, por conseguinte, obedecendo aos parâmetros legais.

Ademais, o silêncio da Administração não possibilita a realização da pretensão do administrado. No caso vertente, o autuado praticou conduta infracional ao explorar atividade utilizadora de recurso ambiental sem prévia licença ambiental. A sua obrigação consistia em requerer antecipadamente a licença e esperar o deferimento do seu pedido para poder continuar sua atividade. No entanto, decidiu exercer a atividade econômica sem aquele requisito obrigatório. Após ser autuado, o empreendedor quis se aproveitar da morosidade do órgão ambiental para escapar à penalidade imposta. Atente-se que o comportamento negligente foi do empresário e não da autarquia.

A delonga nas análises das pretensões dos interessados não implica aceitação da Administração. O silêncio não traduz permissão. Em consequência, a desobediência à legislação ambiental no período em que se aguarda deferimento de pedido de regularização enseja infração ambiental.

2.2 Da legalidade do auto de infração

Antes de adentrar na apreciação quanto à legalidade do ato infracional, cabe inserir neste ensejo um parênteses. 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,



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

SEMACE

FL.: 11

Processo

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 possibilidade de manutenção do Auto de Infração nº 20100910282-AIF ante a assertiva de que o Auto de Constatação, ensejador do AI, foi lavrado um ano após o pedido de regularização da licença.

Primeiramente, impende destacar que a licença ambiental, emitida pelo órgão competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle do meio. Tais procedimentos deverão ser obedecidos pelo empreendedor, de modo que a prática da atividade não cause dano ambiental, ou melhor, que mantenha o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, afigura-se relevante mencionar o preconizado pelo art. 1º da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

{...}

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.



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

SEMACE

FL.: 12

Processo

{...} (grifamos)

Dessarte, oportuno trazer à baila o instituto legal constante na Resolução CONAMA supra disposta, *in litteris*:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

- I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

{...} (grifamos)

Do exposto acima, depreende-se que ao ingressar, o interessado, com pedido de regularização de licença, esta última, ao ser analisada pela entidade ambiental, passará por diversas etapas. É necessário averiguar a condição do local, a forma como estão sendo praticadas as atividades, assim como, se está sendo resguardado o direito coletivo ao meio ambiente sadio e se existem degradações à qualidade ambiental. Por esse motivo, a análise do requerimento de licença ambiental envolve procedimento minucioso, pois se verifica pormenorizadamente a situação da empresa e os impactos que podem estar sendo ocasionados.



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

SEMACE

FL.: 13

Processo

Os postos de combustíveis não escapam ao procedimento acima, submetendo-se a vistorias e estudos que atestem a sua viabilidade ou não. Nesse sentido, declara a Resolução CONAMA n° 273, de 29 de novembro de 2000, que regulamenta as atividades derivadas de petróleo e outros combustíveis:

Art. 1° - A localização, construção, instalação, modificação, ampliação e operação de postos revendedores, postos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas e postos flutuantes de combustíveis dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. (grifamos)

Assim, a emissão da licença ambiental sujeita-se à aferição da viabilidade do empreendimento, sobretudo no que diz respeito aos impactos que podem ser ocasionados.

Dito isso, convém reparar no prazo legal aplicável à análise do pedido de licença ambiental. Sobre este prazo sustentam os arts. 14 e 16 da Resolução CONAMA 237:

Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

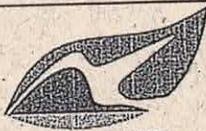
§ 1° - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2° - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

{...}

Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença. (grifamos)

Aplicando-se tais conhecimentos ao caso em lume, é forçoso esclarecer que a interessada apresentou requerimento de regularização de licença de operação e, enquanto aguardava posicionamento desta entidade ambiental, continuou operando sem a licença ambiental. Assim, constatada a prática de tal ato, foi emitido o Auto de Constatação que deu ensejo ao Auto de Infração em vista.



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.: 14

Processo

Ora, ainda que esta autarquia tenha se delongado no exame do pedido de licença, a demandante não poderia permanecer exercendo sua atividade, pois a ausência desse requisito indispensável pode trazer sérios prejuízos ao meio ambiente e à população.

Salienta-se que a interessada pugnou, em sua defesa administrativa, pela anulação do AI em apreço tendo em vista que o mesmo foi emitido com base em Auto de Constatação lavrado um ano após seu pedido de regularização. Contudo, tal alegativa não merece prosperar, pois mesmo aguardando o deferimento do seu pedido de regularização, não poderia a autuada continuar com o exercício de sua atividade, pois permanecia irregular já que não renovou a licença ambiental no tempo devido. Para que a interessada pudesse prosseguir com o funcionamento de seu empreendimento deveria esperar a emissão da licença. Essa é a penalidade imposta ao interessado que foi negligente. Uma vez que o empreendedor não renovou sua licença em tempo hábil, isto é, antes de expirar a vigência da licença pretérita, incorreu em situação irregular, a qual persiste até que se emita a nova licença. Portanto, a situação de irregularidade não se modifica com a mera protocolização do pedido de licença, mas somente com a emissão da licença. Até a emissão desta o atuado está irregular.

Mais uma vez é importante acrescentar que o silêncio da Administração não implica necessariamente no deferimento da pretensão do administrado. Nesse diapasão, vide lição de Diógenes Gasparini¹, a saber:

Comumente, a Administração Pública deve pronunciar-se sobre os pedidos que lhe são apresentados pelos administrados na defesa de seus próprios interesses ou tem de manifestar-se, no exercício da função de controle, sobre ato praticado por outro órgão, no prazo estabelecido pela ordem jurídica. Quando esses pronunciamentos não acontecem tem-se o chamado *silêncio da Administração Pública* ou, simplesmente, *silêncio administrativo*, que não é outra coisa senão um *fato jurídico administrativo*. Não é ato administrativo porque não houve qualquer pronunciamento da Administração Pública.

A falta de pronunciamento dentro do prazo fixado, consoante estiver regulado pelo ordenamento jurídico, pode significar deferimento ou indeferimento do pedido e concordância ou oposição ao ato controlado. (grifamos)

1 GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 803 e 804.



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 15

Processo

Sobre o tema preconiza Celso Antônio Bandeira de Mello², jurista de escol e expoente do Direito Público nacional, *in verbis*:

Se a Administração não se pronuncia quando deve fazê-lo, seja porque foi provocada por administrado que postula interesse próprio, seja porque um órgão tem de pronunciar-se para fins de controle de ato de outro órgão, está-se perante o silêncio administrativo.

Em alguns casos a lei atribui dado efeito ao silêncio. Estabelece que, decorrido *in albis* o prazo nela previsto para pronunciamento da Administração, considera-se deferida ou indeferida (que é o mais comum) a pretensão do administrado ou, então, que o ato sob controle está confirmado ou infirmado. (grifamos e sublinhamos)

Aplicando-se o entendimento supracitado ao processo em comento, observa-se que a ausência de manifestação da Administração não traduz aceitação do pleito, pois é imprescindível aguardar a 'decisão final, conforme proclama a Resolução CONAMA 237/97, que estabelece como etapas do procedimento de licenciamento ambiental:

Art. 10 - *omissis*

I - VII - *omissis*;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Veja que a resposta final da Administração é etapa obrigatória e indispensável do procedimento de licenciamento tanto que é mister dar-se publicidade ao resultado. Ou seja, o resultado final é necessário e deve ser publicizado.

No mesmo rumo, assenta a mesma compreensão os seguintes julgados:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - APELAÇÃO - SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS - IMPLANTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE - LINHAS JÁ OPERADAS - LICITAÇÃO OBRIGATÓRIA - ARTS. 21, XII, E- E 175, DA CF/88 - SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO - DEMORA NA APRECIÇÃO DO PEDIDO ADMINISTRATIVO - PEDIDO DEFERIDO PELO PODER JUDICIÁRIO - IMPOSSIBILIDADE - SENTENÇA CONFIRMADA 1

— É da competência da União explorar, diretamente ou por meio de autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual (CF, art. 21, XII, e), não cabendo ao Judiciário substituir-se à Administração para tal fim. 2 - A concessão ou permissão para o transporte rodoviário de passageiros se dá pelo exercício

2 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 378.



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 16

Processo

do poder discricionário da Administração, obedecidos os critérios de conveniência e oportunidade, sendo indispensável o procedimento de licitação, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal. O princípio constitucional da licitação protege não só o interesse público, eis que permite melhores condições contratuais para a Administração, como, também, permite a igualdade jurídica dos administrados. 3- O Decreto nº 952, de 07/10/93, editado em respeito ao artigo 175 da Constituição Federal, revogou expressamente o Decreto nº 92.353/86, passando a exigir licitação onde antes era dispensada. 4 - A inércia da administração não confere ao particular direito ao deferimento do pedido administrativo formulado. 5 - Recurso de Transfada Transporte Coletivo e Encomendas Ltda. não conhecido. 6 - Apelação de Transbrasiliana - Transporte e Turismo Ltda. e Viação Itapemirim S.A. desprovida. Sentença mantida (grifo nosso) (TRF2/RJ. Desembargador Federal Frederico Gueiros. Julgamento em: 18/06/2012, publicado no DJ de 02-07-2012 p. 187).

APELAÇÃO CONTRATO ADMINISTRATIVO ALEGAÇÃO DA EMPRESA DE QUE PRESTOU SERVIÇO ESSENCIAL AO MUNICÍPIO SEM CONTRATO E QUE POR ELE PRETENDE RECEBER SENTENÇA QUE CONDENOU O MUNICÍPIO EM FACE DO PRINCÍPIO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO REFORMA DA SENTENÇA INAPLICABILIDADE DESSE PRINCÍPIO NO CASO EM TELA.

Município que deixou de fazer licitação para substituir a empresa de coleta de lixo, mas que fez contratação emergencial para suprir o serviço essencial. A contratação emergencial foi publicada no diário oficial e era de conhecimento da empresa autora que, por mera liberalidade, teria continuado a prestar o serviço. A empresa que não era mais contratada pela municipalidade continuou prestar o serviço sem contrato e sem anuência da administração, tendo em vista que em **Direito Administrativo não há contrato verbal e nem aceitação por silêncio da administração. Mera liberalidade que pode ser considerada má-fé e que o erário público não pode ressarcir.** Sentença reformada. RECURSO PROVIDO (grifo nosso) (TJ/SP, Relator José Luiz Germano. Julgamento em: 16/10/2012, publicado em 18/10/2012).

Das premissas supra compreende-se, então, que a omissão administrativa não reconhece ao empreendedor o consentimento do requerimento formulado. Ou seja, o fato da Administração estar inerte, pois analisando a situação do empreendimento, não caracteriza a anuência do pedido solicitado.

No mesmo contexto, pontifica a administrativista Raquel Melo Urbano de Carvalho³:

{...} Não é cabível, em virtude do princípio da reserva legal e do princípio da legalidade, pressupor, sem específica determinação da ordem jurídica, haver assentimento tácito como se admite no direito privado. No Direito Público, o resultado da inércia, para se dar automaticamente e sem posterior intervenção judicial ou administrativa, depende de imposição legislativa clara e específica.

(grifamos)

3 CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração.** JusPodvm: Salvador, 2008, p. 578 e 579.



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 17

Processo

E complementa Celso Antônio Bandeira de Mello⁴:

{...} As consequências do silêncio em relação ao administrado cuja postulação ficou irrespondida também não apresentam dificuldades de monta para serem deduzidas. Deveras, nos casos em que a lei atribui dado efeito ao silêncio, o problema já está de per si resolvido. Com efeito, se o efeito legal previsto era concessivo, o administrado está atendido; se era denegatório, **poderá demandar judicialmente que a Administração se pronuncie**, se o ato omitido era de conteúdo discricionário, pois faz jus a uma decisão *motivada*; se, pelo contrário, o ato era de conteúdo vinculado e o administrado fazia jus a ele, demandará que o juiz supra a omissão administrativa e lhe defira o postulado. {...}

Nesse panorama, ante às considerações dispostas, vislumbrando o empreendedor que decorrido *in albis* o prazo previsto para pronunciamento, deverá utilizar a via judicial a fim de sanar a omissão.

Em arremate final, consoante todo o conteúdo inferido acima, conclui-se que o autuado em lume agiu erroneamente visto que a demora da resposta desta Autarquia não lhe confere assentimento, ou seja, o fato do requerimento estar sendo analisado além do prazo estipulado pela Resolução CONAMA 237/97 não dá ao interessado a possibilidade de operar sem a licença ambiental. Dessa forma, o infrator agiu ilicitamente ao dar continuidade à sua atividade sem aguardar o resultado do seu pleito. Caso o empreendedor tivesse renovado a licença ambiental em tempo hábil se beneficiaria com a prorrogação do prazo da licença pretérita e poderia ter continuado o exercício de sua atividade normalmente até a concessão da resposta do requerimento apresentado. No entanto, a inércia do empreendedor em não renovar em tempo hábil despoja-lhe do benefício da prorrogação incorrendo em situação de irregularidade até que se emita a nova licença.

Face a essas razões, não há que se falar em anulação do Auto de Infração, pois a Administração agiu conforme sua prerrogativa legal para averiguar o feito, não implicando em deferimento do pleito o silêncio desta autarquia. No momento da operação fiscalizatória, o autuado ainda se encontrava em situação irregular haja vista que a mera protocolização de

4 Ob. cit., p. 380.



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

SEMACE

FL.: 18

Processo

licença não é suficiente a afastar o estado de ilegalidade, alterando-se esse quadro somente com a emissão da licença.

2.3 Do Princípio da Razoabilidade

A equipe técnica também requereu análise da Procuradoria Jurídica quanto ao valor da multa imposta no AI à luz do princípio da razoabilidade. A Administração Pública deve obediência a esse princípio, cuja prescrição constitui uma tentativa de se impor limitações à discricionariedade administrativa. Nesse sentido, pondera Lúcia Valle Figueiredo, citada por Di Pietro (FIGUEIREDO *apud* DI PIETRO, 2009, p. 79):

(...) discricionariedade é a competência-dever de o administrador, no caso concreto, após a interpretação, valorar, dentro de um critério de razoabilidade, e afastado de seus próprios standards ou ideologias, portanto, dentro do critério da razoabilidade geral, qual a melhor maneira de concretizar a utilidade postulada pela norma.

A necessidade de se observar o princípio aludido foi destacada pela Instrução Normativa SEMACE nº 02, de 20 de outubro de 2010, senão vejamos:

Art. 2º O procedimento de que trata esta IN será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (grifo nosso).

Art. 14 A autoridade julgadora, no ato da decisão, verificando que a indicação do valor da multa constante do auto de infração, após a aplicação das regras previstas nesta seção resta desproporcional com a capacidade econômica do autuado, deverá readequar o valor da multa.

Art. 15 A autoridade competente, ao apreciar a proporcionalidade e razoabilidade das penalidades, por ocasião do julgamento do auto de infração ou do recurso deverá observar a existência de circunstâncias agravantes e atenuantes da pena.

Art. 79. Estando o processo devidamente instruído, a autoridade julgadora proferirá decisão que será expressa quanto aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros que venham a ser suscitados no processo:

I – II - *omissis*

III - dosimetria das penas aplicadas, tendo em vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade;



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

SEMACE

FL.: 19

Processo

Assim, constata-se a importância que o regulamento concernente à apuração das infrações ambientais conferiu ao princípio da razoabilidade ao mencioná-lo em diversas oportunidades. Compulsando o art. 14 acima, percebe-se que a aplicação do princípio da razoabilidade consiste em verdadeira obrigação imposta à autoridade julgadora. Essa imposição é dirigida não só à autoridade julgadora, mas a todos que se imbuem da tarefa de apurar as infrações administrativas ambientais já que se determina a obediência à razoabilidade em todo o procedimento que antecede o julgamento final do auto de infração.

A escolha do montante a ser estipulado como penalidade em decorrência da prática de um ilícito ambiental consiste em ato discricionário da Administração, pois esta detém liberdade para atuar dentro dos limites da lei. O princípio da razoabilidade representa um limite a essa discricionariedade. Trata-se do princípio da proibição de excessos. Consoante Fernanda Marinela, “a lei não protege, não encampa condutas insensatas, portanto terá o administrador que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal”.

Dentro do princípio da razoabilidade está contido o princípio da proporcionalidade segundo o qual deve haver equilíbrio entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar, segundo padrões comuns da sociedade em que se vive, analisando sempre cada caso concreto. Nesse sentido, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 79):

E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, in RDP 65/27).

De acordo com o ensinamento exposto, a proporcionalidade deve ser medida perante o caso concreto, o qual, com as peculiaridades que guarda, restringe a liberdade do administrador. Alinhando-se a essa lição, a IN 02/2010 trouxe critérios orientadores para a aplicação de uma penalidade razoável. Vejamos:



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 20

Processo

Art. 8º Nos casos em que o Decreto Federal no 6.514, de 22 de julho de 2008, estabelece limites mínimo e máximo para o valor da multa, o agente autuante deverá observar os seguintes parâmetros para o estabelecimento da sanção pecuniária:

I - a gravidade da infração, considerando os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o ambiente, classificando a infração em leve, média, grave e excepcional.

II - identificação da capacidade econômica do infrator considerando, no caso de pessoa jurídica, o porte da empresa, conforme as diretrizes previstas nesta IN.

Destarte, aferida a gravidade da infração, segundo os parâmetros estabelecidos no art. 9º, e identificada a capacidade econômica do infrator, conforme os critérios estabelecidos no art. 10, é possível chegar-se a um montante razoável. Tal desiderato obrigatoriamente deve ser atingido.

Dito isso, sugerimos que a equipe técnica afira a gravidade da infração, classificando-a em leve, média, grave e excepcional. Para tanto, o art. 9º ordena que sejam considerados: a extensão da área atingida; o grau de comprometimento dos recursos naturais, da qualidade ambiental e da estabilidade dos ecossistemas; e a resiliência da área atingida. Superada essa fase, deve ser investigada a situação econômica do infrator e capacidade econômica do infrator diante aferição do patrimônio da pessoa física ou jurídica.

Analisando os subsídios fornecidos nos autos, não encontramos elementos suficientes para verificar se o valor da multa estabelecido foi razoável. Assim, restou inviável a manifestação da Procuradoria Jurídica quanto à razoabilidade da multa. Quanto ao aspecto da gravidade da infração, as informações do processo parecem indicar que se tratou de infração leve, configurando apenas dano potencial, pois decorrente da mera falta de licença. No entanto, esse dado é insuficiente vez que a lei reclama a especificação da extensão da área atingida, o grau de comprometimento dos recursos naturais, da qualidade ambiental e da estabilidade dos ecossistemas, e a resiliência da área atingida. Tais situações devem ser verificadas e caso não tenham ocorrido devem ser atestadas pela equipe técnica.



SEMACE

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

SEMACE

FL.: 21

Processo

3. CONCLUSÃO

Face às razões expendidas nas linhas pretéritas, esta Procuradoria Jurídica posiciona-se favoravelmente à manutenção do Auto de Infração nº 2010910282-AIF em virtude do autuado se encontrar em situação irregular no momento em que ocorreu a operação de fiscalização da SEMACE, pois a mera protocolização do pedido de licença ambiental não constitui permissão à continuidade da atividade empresarial, não se podendo interpretar o silêncio administrativo como assentimento ao pleito do administrado. Outrossim, faz-se necessário coletar subsídios suficientes para se proceder à revisão da multa, levando-se em consideração a gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator, conforme os critérios estabelecidos na IN 02/2010, e, ao final, poder-se concluir pela readequação da multa haja vista a imposição de se aplicar o princípio da razoabilidade.

É o parecer.

Fortaleza, 09 de setembro de 2013.

Roberta Ferreira Lopes

Roberta Ferreira Lopes
Procuradora Autárquica

Heilane Diogo Ursulino

Heilane Diogo Ursulino
Estagiária- PROJU

Exarado o parecer jurídico solicitado, encaminhem-se os autos à DIFIS para as demais providências cabíveis.

A GEIJU,
Para providências
Em: 13/09/13

Elisabete Maria Cruz Romão
Diretora de Fiscalização - DIFIS
SEMACE

Roberta Ferreira Lopes
Roberta Ferreira Lopes
Procuradora Autárquica/SEMACE
OAB/CE 18425

De acordo
A DIFIS
17.9.2013
David Aguiar Araújo
David Aguiar Araújo
Procurador Jurídico
SEMACE
OAB/CE 23797