



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

PARECER JURÍDICO N° 478/2013-PROJU

PROCESSO N°: 10 590 172-5

INTERESSADO: Pousada Capitão Thomaz Ltda - ME

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DA POSSIBILIDADE DE ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO N° 201 010 281 889-AIF

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO DECORRENTE REFORMA DE UMA Pousada SEM LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE. MULTA AMBIENTAL ANTERIORMENTE PELO MESMO FATO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO *NON BIS IN IDEM*. VÍCIO INSANÁVEL. SUGESTÃO DE CANCELAMENTO DO AUTO DE INFRAÇÃO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA FAVORÁVEL À ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO.

Trata-se de advertência imposta através do Auto de Infração n° 201010281889-AIF (fl. 02) em desfavor da Pousada Capitão Thomaz, CNPJ n° 07.069.004/0001-75, *por reformar pousada sem licença ou autorização do órgão ambiental competente*, com fundamento nos arts. 70 e 72, I e IV da Lei Federal n° 9.605/98; nos arts. 3º, I e 66 do Decreto Federal n° 6.514/08.

Às fls. 03-07 repousa Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental – RAIA n° 2738/2010.

Foi feita a comunicação de crime ao Ministério Público (fl. 08).

O autuado foi apenado pelo mesmo fato através de outro auto de infração (Auto de Infração n° 2011010412-AIF), conforme cópia do julgamento acostado à fl. 12.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Seguindo o procedimento estabelecido na Instrução Normativa SEMACE nº 02/2010, encaminhou-se os autos à EQTEC que, após análise, elaborou o Parecer Instrutório (Simplificado) nº 370/2012 (fls. 13-16) apontando a ocorrência de vício no Auto de Infração nº 201010281889-AIF, decorrente do princípio do *non bis in idem*, pois o autuado já teria sofrido penalidade em decorrência de um mesmo fato.

O processo foi encaminhado à PROJU para esclarecimento acerca da possibilidade de anulação do auto de infração com base na aplicação do princípio do *non bis in idem*.

É o breve relatório.

Segue a manifestação.

Esta Procuradoria Jurídica foi instada a se manifestar, acerca da existência de vício no Auto de Infração nº 201010281889-AIF e conforme determina o art. 70 da Instrução Normativa SEMACE nº 02/2010, existindo sugestão de cancelamento de um auto de infração, os autos devem ser encaminhados à Procuradoria jurídica para manifestação jurídica:

Art. 70. Sendo sugerida no parecer instrutório a anulação ou cancelamento do Auto de Infração pela constatação de vício insanável, ou a correção de vícios sanáveis, os autos serão encaminhados à PROJUR, para análise jurídica.

A análise jurídica cinge-se à verificação de ocorrência de *bis in idem*, pois o fato que ensejou a lavratura do Auto de Infração nº 2011010412-AIF é o mesmo que fez decorrer a lavratura do Auto de Infração nº 201010281889-AIF.

Em vista da alegação de ocorrência de *bis in idem*, importante observar os autos de infração lavrados decorreram do mesmo fato, ou seja, da reforma de uma pousada desprovida de licença ambiental, motivo pelo qual foi sugerido o cancelamento do auto de infração.

Segundo o princípio do *ne bis in idem*, o administrado não pode ser apenado



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

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 e ser adequada à conduta, 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 a 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:

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.

Ressalte-se que é possibilitado à Administração se valer de outros meios que impeçam a continuidade de atos que impliquem em ilícito ambiental, a exemplo da medida

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

2 *Ibidem*. p. 207.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

de embargo da atividade ou mesmo o ingresso de ação judicial própria com imposição de multa diária por descumprimento.

Esclarecemos que o auto de infração ambiental é o documento pelo qual a autoridade competente, diante de uma infração à legislação ambiental, a caracterizará e imporá a multa correspondente, devendo, para tanto, obedecer à forma legal e conter os requisitos exigidos por lei, ou seja, em atenção ao princípio da legalidade que rege a Administração pública.

Dizer que o Auto de Infração está de acordo com o princípio da legalidade não é suficiente para que se tenha um ato isento de vícios, isto porque é importante observar os demais princípios que regem a Administração Pública como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência e os princípios constitucionais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Além dos requisitos supra mencionados, 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, especificamente no que diz respeito às infrações administrativas, consoante disciplinadas no Capítulo VI, arts. 70 a 76, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.514/08.

Assim é que, no desempenho de suas atribuições, a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tem o sério dever de obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, dentre outros (art. 37 da Constituição Federal).

O fato de existirem dois autos de infração lavrados com base em uma mesma situação fática, um em 23 de novembro de 2010 e outro com base na infração constatada em 05 de maio de 2010, faz incorrer na proibição de *bis in idem*. Importa verificar se tratar de vício sanável ou insanável.



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Para caracterizar a natureza do vício identificado pela EQTEC, importante observar o disposto no art. 100 do Decreto Federal nº 6.514/08:

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.

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.

Acerca da natureza dos vícios que maculam um auto de infração prevê o art. 99 do Decreto Federal nº 6.514/08:

Art. 99: O auto de infração que apresentar vício sanável poderá, a qualquer tempo, ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, mediante despacho saneador, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

Parágrafo único: Constatado o vício sanável, sob alegação do autuado, o procedimento será anulado a partir da fase processual em que o vício foi produzido, reabrindo-se novo prazo para defesa, aproveitando-se os atos regularmente produzidos.

Assim, se constatado vício insanável, não se pode admitir que prospere o processo, sob pena de ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, princípio este que se encontra assegurado pelo artigo 5º, LV da Constituição Federal.

Art. 5º, LV: aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;



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

SEMACE

FL.: _____

Processo

Em suma, existe a proibição de o autuado ser penalizado duplamente com a mesma infração, impõe-se a observância do princípio do *non bis in idem*, preceito que decorre dos princípios da estrita legalidade e da proporcionalidade, versando sobre a proibição de aplicar duas vezes a mesma penalidade a um mesmo sujeito pelo mesmo fato.

Assim, se o autuado foi apenado com duas infrações ambientais, lavradas em decorrência do mesmo fato, não resta dúvida que deve prosperar somente um auto de infração.

Ante todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica se manifesta pela anulação do auto de infração nº 201010281889-AIF e a consequente inexigibilidade da multa imposta, visto que ocorreu vício insanável, por força do princípio do *non bis in idem*.

Fortaleza/CE, 18 de setembro de 2013.

Manuela Esmeraldo Garcia
Procuradora Autárquica/SEMACE