



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

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

**PARECER Nº: 75/2015-PROJU**

**INTERESSADO: COMERCIAL DE COMBUSTÍVEIS ALMEIDA BASTOS LTDA**

**ASSUNTO: CANCELAMENTO DE AUTO DE INFRAÇÃO**

**PROCESSO Nº: 11118377-4**

**PROCURADORA AUTÁRQUICA: ROBERTA FERREIRA LOPES**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DO ATO INFRAACIONAL. VÍCIO NO ELEMENTO “MOTIVO” (INEXISTÊNCIA DO PRESSUPOSTO FÁTICO) DO ATO ADMINISTRATIVO. VÍCIO INSAVÁVEL. PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PARECER PELA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO.**

Versam os autos sobre autuação em desfavor do interessado por descumprir embargo de atividade de comercialização de combustível com fundamento nos arts. 70 e 72, inciso II, da Lei 9.605/98, bem como nos arts. 3º, inciso II e 79 do Decreto 6.514/2008, o que gerou o Auto de Infração com a imposição de multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Ciente da autuação ocorrida, o Interessado não apresentou Defesa Administrativa.

Às fls. 10 acostou-se a Folha de Informação e Despacho no qual o setor DIFIS/EQTEC solicitou manifestação da Procuradoria Jurídica acerca da validade de embargo determinado em Auto de Constatação. Salientou-se a necessidade prévia do crivo desta procuradoria para se elaborar o parecer instrutório e se julgar o auto de infração.



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

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

É o breve relatório. Passo a opinar.

Objetiva a presente consulta analisar a validade de embargo determinado em Auto de Constatação.

Cumpre-nos 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.

No âmbito das infrações ambientais, deve-se observar os preceitos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, especificamente no que diz respeito às infrações administrativas, consoante o disciplinado no Capítulo VI, arts. 70 a 76.

Na situação *sub examine*, o AI questionado foi lavrado sob o fundamento de que o autuado teria descumprido embargo de atividade de comercialização de combustível decretado em Auto de Constatação. Diante disso, levantou-se o questionamento quanto à possibilidade de se impôr a referida medida em auto de constatação.

Antes de tudo, impende esclarecer que o embargo tem dupla natureza jurídica, pois pode ser aplicado como sanção e como medida acautelatória. Neste caso, encontra fundamento nos princípios da prevenção e da precaução, devendo ser cominado no momento da fiscalização. O embargo cautelar é medida urgente e tem como objetivo fazer cessar o dano ambiental constatado e evitar que ele se perpetue ou até gere novos danos. Ademais, goza do atributo da autoexecutoriedade, isto é, surte efeito imediatamente, podendo ser executado pela própria Administração, por mera aplicação do agente autuante, independentemente de qualquer solicitação ao Poder Judiciário.

Por outro lado, o embargo como sanção somente se consubstancia com a decisão da autoridade julgadora. Isso porque a sanção consignada no auto de infração é mero indicativo do agente autuante. Ao lavrar o auto de infração, o agente autuante descreve a conduta imputada ao autuado, informa a regra infringida e indica a sanção supostamente adequada ao caso. Depois de se conferir ao autuado o exercício do direito ao contraditório e à



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

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

ampla defesa e após o julgamento pela autoridade competente, a sanção se consolida. Tal ocorre porque, no momento do julgamento do auto de infração, a autoridade competente pode minorar, majorar, alterar ou cancelar a sanção indicada no auto de infração com o fim de adequar a penalidade ao fato ilícito efetivamente cometido.

Portanto, a diferença entre o embargo cautelar e o embargo sancionatório reside no momento e na forma por que são tomadas as citadas ações. Este último tem função repressiva e educativa e se concretiza definitivamente com a homologação do auto de infração, aquele função preventiva e cautelar e é fixado no ato da fiscalização.

Importante inserir, neste ensejo, um parêntesis. De acordo com decisões dos Tribunais Regionais Federais da terceira e quarta regiões, o embargo cautelar pode ser decretado enquanto em trâmite o processo administrativo apuratório, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. IBAMA. COMPETÊNCIA. FISCALIZAÇÃO. DANOS AO MEIO AMBIENTE. EMBARGO PREVENTIVO DE OBRA. POSSIBILIDADE. 1. O IBAMA detém legitimidade e competência para promover a fiscalização de atividades que importem em danos ao meio ambiente, e conseqüente autuação, no caso de descumprimento de normas protetoras, vez que tais atividades se inserem na sua atribuição legal. 2. Além disso, por força do disposto no art. 72, VII, da Lei n. 9.605/98, **competete ao órgão impor embargo de obra ou atividade, inclusive de modo preventivo, enquanto se desenvolve o procedimento administrativo**, visto que, do contrário, ao fim e ao término do procedimento, os danos já poderão ser irreparáveis. 3. Apelação improvida.(GRIFO NOSSO) (TRF-3 - AMS: 5726 SP 2004.61.04.005726-0, Relator: JUIZ CONVOCADO WILSON ZAUHY, Data de Julgamento: 26/11/2010, JUDICIÁRIO EM DIA - TURMA C)

MANDADO DE SEGURANÇA. IBAMA. EMBARGO DE OBRA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA PREVENTIVA. Como bem observado pelo parecer do MPF "(...) o embargo de obra ou atividade, previsto pela Lei, trata-se de sanção administrativa preventiva, aplicada pela autoridade administrativa, com o escopo de evitar a construção, reforma ou atividade, evitando a proliferação dos efeitos do suposto dano ambiental, não servindo propriamente a efeitos punitivos do infrator, mas a salvaguarda do meio ambiente tutelado, ao mesmo tempo que se não evitada a conclusão da obra ou atividade, a demolição - que lhe é subsequente pela procedência do processo administrativo instaurado - será mais gravosa. **Assim ocorre antes da solução do processo**



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

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

**administrativo ambiental**, assegurando ao administrado os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório". (GRIFO NOSSO)(TRF-4 - AC: 16 PR 2004.70.08.000016-9, Relator: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Data de Julgamento: 30/06/2009, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 22/07/2009)

Apreciada a natureza jurídica do embargo, é de se concluir que, no caso *sub examine*, trata-se de medida cautelar posto ter sido decretada no início da fiscalização e com a finalidade de impedir a perpetuação da infração. Questão que se coloca é a possibilidade de se impôr a prefalada medida em auto de constatação.

Pois bem. Manifesta-se esta parecerista em sentido contrário a essa prática tendo em vista que a legislação de regência, vigente à época da conduta ilícita, não possuía previsão nesse sentido. Nesse período, podemos afirmar que o auto de constatação detinha apenas função informativa da infração, isto é, visava noticiar o ilícito, constituindo documento auxiliar ao auto de infração. Consoante o regulamento existente à época, qual seja, Portaria 117/2007, o procedimento para aplicação das penalidades administrativas iniciava-se com a lavratura do auto de infração e demais termos referentes à prática do ato infracionário, por conseguinte, o auto de constatação apenas fundamentava a deflagração do procedimento mas não constituía parte deste. Configurava um ato à parte, podendo fundamentar a lavratura do auto de infração. Em razão da omissão legislativa, poderíamos tentar ainda recorrer à analogia, utilizando o Decreto 6.514/2008 relativamente às regras que regulam o processo administrativo federal para a apuração de infrações administrativas. No entanto, a analogia também não nos favorece, nesse caso, haja vista que vislumbramos haver exigência de que as medidas administrativas sejam lavradas em formulário próprio (art. 101, §2º). Dessa forma, não há outra conclusão possível a não ser a que resta impossível se fixar o embargo, mesmo o preventivo, em auto de constatação.

Ante essas razões, não há como sustentar auto de infração cuja razão consistiu na prática de um ato nulo, embargo determinado em auto de constatação, pois tal prática carece de previsão normativa mínima.

Oportuno destacar, neste ensejo, que compete à Administração Pública, no exercício do seu Poder de Autotutela (decorrente do princípio da legalidade), efetuar ampla revisão dos atos por ela praticados, podendo revogar os inconvenientes ou inoportunos e anular os ilegais.



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

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

Nesse sentido, proclama o art. 53 da Lei nº 9.784/99, *in litteris*:

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.

Ressalte-se que a mencionada autotutela administrativa está consagrada em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal (STF), a saber:

**Sumula 346:** A Administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

**Súmula 473:** A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No mesmo contexto, insta registrar 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, submete-se, além do já mencionado princípio da legalidade, aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (art. 37 da Constituição Federal), dentre outros.

Destarte, sendo pacífico o poder/dever de revisão pela Administração Pública de seus próprios atos, impõe-se a anulação do Auto de Infração nº 20100910217-AIF, diante da constatação de que o mesmo encontra-se eivado de vício insanável, qual seja, a descrição de infração inexistente, posto que o ato que o motivou – embargo - constitui-se ato nulo.

Reitere-se que o Decreto Federal nº 6.514/08 prevê a possibilidade de existir vício insanável no auto de infração, caso em que o auto deverá ser declarado nulo, como se pode depreender do disposto em seu 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



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

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

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.

Por conseguinte, em se tratando de vício sanável, o defeito do auto de infração pode ser convalidado, não resultando em nulidade do auto. De modo contrário, entendemos existir no AI em tela vício insanável, devendo ser declarada sua nulidade, na forma prevista no dispositivo legal acima transcrito, não se admitindo convalidação pela autoridade competente, pois nulo desde sua concepção.

Face às razões expendidas, esta **Procuradoria manifesta-se pela anulação do auto de infração em tela**, com a conseqüente **declaração de nulidade do ato** e inexigibilidade da multa imposta, em vista da ocorrência de vício insanável (ausência do pressuposto fático ensejador da prática do ato – vício no elemento “motivo” do ato administrativo). Por fim, cabe alertar que, desde longa data, o autuado vem desempenhando sua atividade sem licença ambiental, tratando-se, portanto, de infração continuada, motivo pelo qual é importante averiguar a atual situação do empreendimento e reavaliar se não é o caso de se impôr multa diária.

É o parecer.

**Fortaleza, 09 de março de 2015.**

**Roberta Ferreira Lopes**  
**Procuradora Autárquica**

Exarado o parecer supra, encaminhamos o feito à DIFIS para que seja dada



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

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

continuidade ao procedimento de estilo, conforme solicitado no despacho de fls. 10.