



ACÓRDÃO Nº
PROCESSO Nº 0051996-94.2010.8.14.0301
ÓRGÃO JULGADOR: 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
RECURSO: APELAÇÃO
APELANTE: ESTADO DO PARÁ
PROCURADOR: IBRAIM JOSÉ DAS MERCÊS ROCHA
APELADO: AUTO POSTO VALE VERDE LTDA
ADVOGADO: FRANCINALDO OLIVEIRA – OAB/PA 10.758
RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO COM PEDIDO LIMINAR. PEDIDO DE ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO. PEDIDO DE LICENÇA DE OPERAÇÃO SEM REQUERIMENTO DAS ETAPAS ANTERIORES. AUSÊNCIA DE LICENÇA PRÉVIA E LICENÇA DE INSTALAÇÃO. SUBSISTÊNCIA DA AUTUAÇÃO. SUBSTITUIÇÃO DA PENA DE MULTA PELA PENA DE ADVERTÊNCIA. POSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. DECISÃO MANTIDA. I- Consta no auto de infração que ele fora lavrado em razão da empresa autuada ter requerido a Licença de Operação sem ter passado pelas fases anteriores do licenciamento, ou seja, licença prévia e licença de instalação, contrariando o que preconiza a legislação estadual. II- Em que pese a regularidade formal do proceder da fiscalização, entendo que andou bem o MM. Magistrado a quo ao determinar a substituição da pena aplicada, de multa administrativa, para advertência. III- A multa por infração ambiental não tem caráter arrecadatório, mas sim, pedagógico, possuindo, ainda, a finalidade de reparar o dano causado ao meio ambiente. IV- Na hipótese, não houve qualquer ato lesivo mais grave ao meio ambiente, tendo em vista que o próprio órgão ambiental concedeu a licença de operação, posteriormente. V- Recurso conhecido e improvido. Sentença mantida. Decisão unânime.

Vistos, etc.,

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em CONHECER E NEGAR PROVIMENTO ao recurso de apelação, mantendo a sentença inalterada, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Plenário Virtual da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos vinte e nove dias do mês de abril do ano de dois mil e dezenove.

Belém, 29 de abril de 2019.

Rosileide Maria da Costa Cunha
Desembargadora Relatora
ACÓRDÃO Nº



PROCESSO Nº 0051996-94.2010.8.14.0301
ÓRGÃO JULGADOR: 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
RECURSO: APELAÇÃO
APELANTE: ESTADO DO PARÁ
PROCURADOR: IBRAIM JOSÉ DAS MERCÊS ROCHA
APELADO: AUTO POSTO VALE VERDE LTDA
ADVOGADO: FRANCINALDO OLIVEIRA – OAB/PA 10.758
RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

RELATÓRIO

À EXMA. SRA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta pelo ESTADO DO PARÁ, manifestando seu inconformismo com a decisão proferida pelo M.M Juízo de Direito da 6ª Vara de Fazenda da Capital, nos autos da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo com Pedido Liminar, ajuizada por AUTO POSTO VALE VERDE LTDA.

Historiando os fatos, o autor manejou a ação acima referida relatando, em síntese, que é empresa legalmente domiciliada na praça Canaã dos Carajás, no Município de Canaã dos Carajás/PA, exercendo suas atividades comerciais dedicadas a revenda de derivados do petróleo, sempre acobertada pelas licenças ambientais devidas.

Narra que procurou o órgão ambiental para requer sua licença, no entanto, após a solicitação recebeu, no dia 23.05.2007, a Notificação nº 163/2007/COFIS/SECTAM, onde foi informado acerca da lavratura do Auto de Infração nº 0471/2007-DISUP, por supostamente, requerer a Licença de Operação – LO, sem ter passado pelas etapas anteriores do licenciamento ambiental (licença prévia e licença de instalação), contrariando o que estabelece a Lei Estadual nº 5.887/1995.

Explica que a solicitação da Licença de Operação ocorreu no dia 08.11.2005, quando já estava com toda a estrutura montada para funcionamento das suas atividades, ocasião em que juntou toda a documentação pertinente, a fim de que o órgão ambiental estadual tomasse as providências administrativas de praxe, o que foi feito, resultando na liberação da Licença de Operação nº 0290/2007. Afirma que apesar de tomar todas as medidas necessárias para a liberação da licença ambiental, ainda assim foi duramente penalizada pela autoridade estadual, que aplicou-lhe multa de 30.000,00 (trinta mil) UPF's em procedimento inquinado de vícios que o torna nulo por ausência dos requisitos de validade, razão pela ingressou em Juízo, pleiteando a concessão de liminar visando a retirada de seu nome da inscrição da Dívida Ativa da Fazenda Estadual até o trânsito em julgado da ação.

O processo seguiu regular tramitação até a prolação da sentença de fls. 288/293, que julgou parcialmente procedente o pedido, nos seguintes termos:

(...) Em sendo assim, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido inicial proposto por AUTO POSTO VALE VERDE LTDA em face do ESTADO DO PARÁ, para DECLARAR SUBSISTENTE O ATO ADMINISTRATIVO consubstanciado no AI de nº 0471/2007-DISUP, mas, no entanto, desconstituir o crédito tributário referente à multa Administrativa que dele resultou, porquanto, a



simples pena de advertência, atende ao fim pretendido na lei de regência.

Pela sucumbência mínima, sem custas.

Honorários em 10% do valor atribuído à causa ao patrono da parte autora, pelo demandado Estado do Pará. (...)

Inconformado, o Estado do Pará interpôs o presente recurso, visando à reforma da decisão.

Em suas razões (fls. 294/303), aduz que através do Auto de Infração nº 0471/2007-DISUP, a SEMA autuou o apelado não apenas por ter requerido direto a licença de operação, sem passar pelas fases anteriores, mas também por estar exercendo suas atividades sem o devido licenciamento ambiental.

Argui que o autor requereu direto a LO justamente porque, por conta própria, já havido instalado os equipamentos necessários para o funcionamento do posto.

Sustenta que o valor da multa aplicada não é elevado, pois trata-se de multa simples, compatível com o tipo de atividade exercida pelo autor e o simples fato dele ter realizado instalação para comportar combustível sem prévia licença, já é motivo suficiente para aplicação da multa, ainda mais quando funcionou de forma irregular.

Assevera a gravidade da operação de comércio de combustível sem licença ambiental válida, além de ser intolerável o fato do particular querer se auto-licenciar, pois bastaria requerer a LO, sem passar pelos controles administrativos prévios, que restaria elidida toda e qualquer responsabilidade sua até que fosse concedida formalmente a LO.

Defenda a legalidade da autuação, a proporcionalidade e razoabilidade do valor da multa aplicada, a regularidade do processo administrativo instaurado para apuração das infrações cometidas pelo apelado, bem como o dever de observância do princípio da separação dos poderes, sendo defeso ao Judiciário adentrar no mérito administrativo das decisões.

Com esses argumentos, pugna pelo conhecimento e provimento do recurso, com a reforma integral da decisão atacada, para manter-se integralmente o AI nº 0471/2007.

O recurso foi recebido no duplo efeito (fl. 306).

O Apelado apresentou contrarrazões pugnando pelo improvimento do recurso (fls. 307/316). Inicialmente, coube a distribuição do feito a Exma. Des. Helena Percila Dornelles. Em razão de sua aposentadoria, aos autos me foram redistribuídos.

Encaminhados os autos ao Órgão Ministerial, este se manifestou pelo conhecimento e improvimento do recurso, para que seja mantida a sentença de 1º grau.

É o relatório.

VOTO

A EXMA. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA (RELATORA):

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso voluntário.

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que, de acordo com o que dispõe o art. 14, do CPC/2015, a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas



consolidadas sob a vigência da norma revogada. Desse modo, no caso em questão, não de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, porquanto em vigor por ocasião da publicação e da intimação da decisão ora guerreada.

Cinge-se a controvérsia recursal em torno da decisão do Juízo a quo que julgou parcialmente procedente o pedido deduzido na inicial e, apesar de declarar subsistente o ato administrativo consubstanciado no Auto de Infração nº 0471/2007-DISUP, desconstituiu o crédito tributário referente à multa administrativa que dele resultou, por entender que a simples pena de advertência atende o fim almejado pela lei que rege a matéria.

Não havendo questões preliminares suscitadas, passo a análise do mérito recursal.

De fato, um dos requisitos para o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos naturais é o licenciamento prévio perante o órgão ambiental competente, neste caso, a SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Como se verifica, a norma é clara em dizer que o licenciamento deve ser prévio.

Regulamentando o procedimento para licenciamento ambiental, foi expedida a Resolução CONAMA nº 237/97, a qual prescreve que o licenciamento obedece três fases: 1) licença prévia (LP); 2) licença de instalação (LI); e 3) licença de operação (LO), nos termos do art. 8º, in verbis:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Vê-se, pois, que a atividade somente poderá entrar em funcionamento após a obtenção da licença de operação (LO), sendo esta imprescindível, tendo em vista que a licença prévia diz respeito a uma fase de averiguação de viabilidade do empreendimento e a licença de instalação se refere à implantação física do empreendimento. Essas duas últimas (LP e LI), portanto, não tem o condão de permitir a realização de atos materiais diretamente ligados à exploração da atividade.

Isso porque a exigência de prévio licenciamento ambiental é medida imperiosa, e assume especial relevo na atividade exercida pela empresa



autora (posto de combustível), que é altamente poluente, conforme exarado na Resolução 273/2000 do CONAMA.

Compulsando os autos, constata-se ter sido lavrado o auto de infração nº 0471/2007-DISUP em face do apelado, por infringência do art. 118, incisos I e VI da Lei Estadual nº 5.887/1995, que assim dispõe:

Art. 118 – Considera-se infração administrativa qualquer inobservância a preceito desta Lei, das Resoluções do Conselho Estadual do Meio Ambiente e da legislação ambiental federal e estadual, especialmente as seguintes:

I – construir, instalar, ampliar ou fazer funcionar em qualquer parte do território do Estado, estabelecimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados, comprovadamente, efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, também, comprovadamente, sob qualquer forma de causar degradação ambiental, sem o prévio licenciamento do órgão ambiental ou com ele em desacordo;

(...)

VI – desobedecer ou inobservar normas legais ou regulamentares, padrões e parâmetros federais ou estaduais, relacionados com o controle do meio ambiente.

O art. 119 da mencionada Lei Estadual prevê, por sua vez, as penalidades a serem aplicadas nos casos de infração ambiental:

Art. 119 – Sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, as infrações ambientais serão punidas, alternativa ou cumulativamente, com as penalidades de:

I – advertência;

II – multa, simples ou diária;

III – apreensão de animais, de produtos, instrumentos, apetrechos, equipamentos e veículos de qualquer natureza utilizados no cometimento da infração;

IV – inutilização do produto;

V – interdição do produto;

VI – suspensão de venda e/ou fabricação do produto;

VII – embargo, desfazimento ou demolição da obra;

VIII – interdição parcial ou total, temporária ou definitiva, do estabelecimento ou atividade;

IX – cassação do alvará de licença de estabelecimento, obra ou atividade, ou do alvará de autorização para funcionamento;

X – indicação ao órgão competente para decidir sobre a perda ou restrição, ou não, de incentivos concedidos pelo Poder Público;

XI – indicação ao órgão competente para decidir sobre a perda ou suspensão, ou não, da participação em linhas de financiamentos em estabelecimentos oficiais de créditos;

XII – redução de atividades geradoras de poluição de acordo com os níveis previstos na licença;

XIII – prestação de serviços à comunidade.

Em decorrência do auto de infração, foi aplicada multa no valor de R\$ 30.000 (trinta mil) UPF's.

O juízo de piso acolheu parcialmente a pretensão do autor, declarando ser subsistente o ato administrativo consubstanciado no AI nº 0471/2007-DISUP, no entanto, desconstituiu o crédito tributário referente à multa administrativa que dele resultou, por entender que a simples pena de



advertência atendida ao fim pretendido na lei de regência.

Com efeito, em que pese a regularidade formal do proceder da fiscalização, entendo que andou bem o MM. Magistrado a quo ao determinar a substituição da pena aplicada, de multa administrativa, para advertência.

Isto porque o Poder Judiciário tem competência para, nos casos em que há violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tornar sem efeito autuações perpetradas pela Administração Pública, a ele sendo permitido, por óbvio, a redução de penalidades impostas em desacordo com tais postulados.

Ou seja, o administrador, ao aplicar a pena, deve, em homenagem à proporcionalidade e à razoabilidade, levar em consideração as circunstâncias do caso concreto, bem como as condições socioeconômicas do autuado, que exerce a atividade de revenda de derivados de petróleo.

Dessa forma, não merece prosperar a alegação do apelante de que a empresa foi autuada não só porque requereu direto a LO sem passar pelas fases anteriores, como também por estar atuando sem licenciamento ambiental.

Consta no auto de infração que ele fora lavrado em razão da empresa autuada ter requerido a Licença de Operação sem ter passado pelas fases anteriores do licenciamento, ou seja, licença prévia e licença de instalação, contrariando o que preconiza a legislação estadual. A simples leitura da descrição do auto de infração não deixa qualquer dúvida a esse respeito. Não bastasse isso, na documentação constante no caderno processual, observa-se que a empresa apelada protocolou pedido de licença de operação em 08/11/2005 (fls. 39); às fls. 54 consta notificação da SECTAM datada de 2006 dando ciência à requerente que será concedida autorização de funcionamento – AF, com solicitação de cumprimento das exigências requeridas; às fls. 55 consta a autorização de funcionamento; e às fls. 57, determinação para que seja providenciada a alteração da autorização de funcionamento- AF, pela licença de operação – LO.

Como bem observado na sentença apelada: ...apesar de não considerar que o fato de ter a empresa autora protocolado, antes da autuação, requerimento para o licenciamento, corresponderia a um ato capaz de minorar as consequências do ato lesivo ao meio-ambiente – porque ato lesivo nenhum ocorreu-, tenho por considerar que, fora isso, ou seja, a ausência de cumprimento quanto à fase anterior ao licenciamento ambiental, a autuação não poderia importar em penalidade de repercussão financeira tão representativa, se daí não resultou, efetivamente, qualquer ato lesivo mais grave ao meio ambiente; bem maior que se visa proteger com as providências exigidas para a instalação de qualquer atividade e, também, com a fiscalização exercida pelo órgãos de proteção ao meio ambiente.

E prossegue a magistrada elucidando a questão da seguinte forma: Ora, do descumprimento de uma das fases necessárias à implantação da atividade pela parte autora, não deveria ter resultado multa tão pesada, uma vez que a infração poderia ter sido como de grau leve, importando, então, na simples penalidade de advertência.

O parecer da ilustre Procuradora de Justiça é no mesmo sentido, conforme se depreende do seguinte trecho: Analisando os dispositivos legais que



fundamentam o auto de infração nº 0471/2007, observo ser legítima a autuação ambiental, bem como entendo corretamente tipificada a infração ambiental cometida (art. 118, I e VI da Lei Estadual nº 5.887/95). Quanto à penalidade aplicada pelo M.M juízo a quo, qual seja, a simples advertência, entendo ser justa e moderada para o caso em comento,

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE LICENÇA DE OPERAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DO DECRETO Nº 99.274/90, DA RESOLUÇÃO N.º 237/97, DA LEI N.º 9605/98 E DO DECRETO N.º 3179/99. SUBSISTÊNCIA DA AUTUAÇÃO. SUBSTITUIÇÃO, PORÉM, DA PENA DE MULTA PELA ADVERTÊNCIA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 72, § 3º, INCISO I, DA LEI N.º 9604/98. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJPR - 4ª C.Cível - AC - 550366-8 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Salvatore Antonio Astuti - Unânime - - J. 01.09.2009)

Há de se ressaltar, que a multa por infração ambiental não tem caráter arrecadatório, mas sim, pedagógico, possuindo, ainda, a finalidade de reparar o dano causado ao meio ambiente.

Vale ressaltar ainda que, no caso em comento não houve qualquer ato lesivo mais grave ao meio ambiente, tendo em vista que o próprio órgão ambiental concedeu a licença de operação, posteriormente.

Dessa forma, considerando as circunstâncias fáticas do caso, bem como a sua primariedade, correta é a sentença que determinou a substituição da multa imposta pela pena de advertência, porquanto atenderá à finalidade punitivo-educativa da norma.

Ante o exposto, CONHEÇO da apelação, e no mérito, NEGO-LHE PROVIMENTO, mantendo a sentença inalterada, nos termos da presente fundamentação.

É como voto.

Belém, 29 de abril de 2019.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
Desembargadora Relatora