

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

Processo: 202200017009975

Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 1999/2022 - GAB

EMENTA: CONSULTA. DIREITO AMBIENTAL. LICENÇA AMBIENTAL FALSA. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. TEORIA SUBJETIVA. CARACTERIZAÇÃO DE DOLO OU CULPA. ESCLARECIMENTOS ACERCA DA BOA-FÉ. LICENCIAMENTO AMBIENTAL CORRETIVO. REGULARIZAÇÃO DAS ATIVIDADES. PASSIVO AMBIENTAL. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Trata-se de consulta formulada pela **Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável** (Despacho nº 594/2022/SEMAD/CGAB - SEI nº 000034078153), relativa às consequências jurídicas da emissão de licenças ambientais falsas para empreendimentos situados no Estado de Goiás, bem como acerca dos procedimentos a serem adotados pela SEMAD, sob os aspectos da responsabilidade ambiental administrativa, licenciamento ambiental e regularização das atividades e dos passivos ambientais.

2. A consulente elucidou que a Polícia Civil já tem informações sobre a autoria do crime de falsificação de documento público, atribuída a um consultor técnico e, como decorrência, vários usuários foram autuados pela prática de infrações ambientais já que realizadas com base em licenças sem validade. Dessa forma, elaborou uma série de quesitos a serem esclarecidos pela Procuradoria Setorial da SEMAD.

3. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pronunciou-se pelo **Parecer SEMAD/PROCSET nº 138/2022** (SEI nº 000034147217), apresentando as seguintes conclusões (no parágrafo 18) para cada quesito, que também seguem transcritos para melhor compreensão do tema:

1. As infrações ambientais decorrem de responsabilidade subjetiva, consubstanciada no dolo consistente na vontade livre e consciente do autuado em praticar a infração ou em culpa decorrente de negligência, imprudência ou imperícia?

1) As infrações ambientais inserem-se na seara do direito administrativo sancionador, sujeitando-se a seus princípios norteadores gerais, dentre os quais a pessoalidade. Nos termos da jurisprudência do STJ, sanções administrativas ambientais decorrem da responsabilidade subjetiva do infrator, e a pessoa dele não podem transcender.

2. As autuações em comento e suas consequentes penalidades e medidas administrativas, em face dos usuários (proprietários rurais em sua maioria), subsistem na hipótese de licenças falsas, quando os detentores de tais documentos inválidos desconheciam essa realidade, ou seja, quando atuou de boa-fé, enganados pelo falsificador?

2) A falsidade da licença ambiental é fator que pode levar ao afastamento da responsabilidade subjetiva, isentando a pena, caso se trate de um erro de tipo invencível (inevitável), apurado de acordo com as circunstâncias do caso concreto, e fundamentado pela autoridade administrativa. Contudo, para o afastamento da responsabilidade do autuado, é imprescindível a ausência da participação do proprietário/possuidor na formação da licença ambiental falsa.

3. Como a Semad deve avaliar, no caso concreto, a boa-fé dos usuários, caso o entendimento seja de que esta afasta o dolo e culpa?

3) Necessário remeter ao discorrido entre os itens 11.10 e 11.20 supra. *(Nesses parágrafos, o Parecerista discorre sobre a caracterização do dolo ou culpa, como elementos volitivos na conduta do agente poluidor, necessários à configuração da responsabilidade administrativa subjetiva ambiental).*

4. Aqueles que ainda não foram autuados, nas situações em que houve o exercício de atividades baseadas em licença falsa, devem o ser?

4) O auto de infração é, antes de tudo, uma notícia de ilícito, de modo que, constatada a irregularidade, a lavratura é a medida que se impõe. A eventual demonstração de circunstâncias que o tornem insubsistente é matéria própria do curso do processo administrativo, não sendo possível nem devido ao fiscal imiscuir-se em tais questões que demandam cognição exauriente.

5. Quanto as atividades que já foram executadas com licença inválida, se sujeitam ao regime de licenciamento corretivo previsto no art. 30 da Lei 20.694/19?

5) As atividades realizadas com licença inválida sujeitam-se ao licenciamento corretivo, nos termos do art. 30 da Lei Estadual nº 20.694/2019. Quando o embargo for aplicado como sanção, constatada a infração administrativa, o seu levantamento condiciona-se à realização do licenciamento corretivo (art. 20 da Lei Estadual nº 18.102/2013).

6. Nos casos de supressão de vegetação nativa, com base em licença falsa:

a) São considerados passivos ambientais (supressões realizadas sem prévia autorização) sujeitos à DAI, nos termos da Lei nº 21.231/22?

b) Em caso de resposta positiva ao item a, aplica-se o disposto no art. 11 da Lei nº 21.231/22 quanto a compensação florestal e compensação por danos?

6) Deflui do art. 11 da Lei Estadual nº 21.231/2022 a incidência tanto da compensação por danos quanto da compensação florestal nos casos de supressão de vegetação realizada sem licença. Essas compensações compõem o passivo ambiental do imóvel, de natureza *propter rem*, de modo que constituem um pressuposto par a regularização de que trata o art. 20 da Lei Estadual nº 18.102/2013, requisito, pois, para o levantamento do embargo da área. No caso das licenças

ambientais falsas ou inválidas, é preciso empreender uma análise bifásica para definir a aplicação ou não do art. 11 da Lei Estadual nº 21.231/2022: a) antes de tudo, perquirir a ausência de dolo ou culpa do agente na obtenção da licença falsa, remetendo-se, nesse caso, ao arrazoado entre os itens 12.1 e 12.5 supra; b) num segundo momento, verificar se existe a possibilidade de convalidação, pelo órgão estadual, da licença ambiental inservível.

7. Os procedimentos de autocomposição que decorrerão para os autos de infração já lavrados poderão adentrar ao mérito da autuação, para que seja aplicado o entendimento decorrente da manifestação jurídica consultada no item 2, ou seja, a avaliação de boa-fé, decorrente de dolo ou culpa do autuado, são passíveis de avaliação em audiência de autocomposição? Caberá ao facilitador aplicar o entendimento decorrente da manifestação jurídica (item 2 desta consulta)? Deve ser designada autoridade específica para aplicar o entendimento?

7) O art. 35, § 1º, da Lei Estadual nº 18.102/2013, em conjunto com a redação atual da IN/SEMAD nº 13/2021 permite ao facilitador o mergulho no mérito da infração ambiental, podendo reconhecer a inexistência de autoria, materialidade, nulidades, suspender medidas administrativas, dentre outras situações, sujeitando-se, contudo, à homologação e ao controle do titular do órgão ambiental.

4. Em seguida, sobreveio o **Despacho nº 4.145/2022/PGE/PPMA** (SEI nº 000034981028), pelo qual o Procurador-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente aprovou o **Parecer SEMAD/PROCSET nº 138/2022** (SEI nº 000034147217), pelos seus próprios fundamentos, submetendo-o à apreciação superior, por pretender veicular orientação geral inédita e em razão da alta repercussão de ordem jurídica, política e social. Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado para apreciação.

5. É o breve relato. Passo à orientação.

6. Verifica-se que a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável analisou minudentemente a matéria, valendo-se de adequados fundamentos jurídicos para assentar as teses que constam na conclusão do opinativo.

7. Contudo, faz-se mister tecer algumas considerações sobre a utilização pela consulente dos vocábulos “dolo”, “culpa” e “boa-fé”, cujas interpretações equivocadas poderiam redundar em conclusões errôneas sobre o tema.

8. O opinativo da Procuradoria Setorial da SEMAD, ao tratar da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental abordou com completude os conceitos de “dolo” e “culpa”, especialmente nos seus parágrafos 11.7 a 11.22. Sobre a “boa-fé”, contudo, elucida-se que é subdividida em subjetiva e objetiva: a primeira diz respeito a uma situação de fato, em que o indivíduo desconhece a condição de contrariedade ao direito de sua conduta, é também conhecida como “boa-fé crença”. Por sua vez, a boa-fé objetiva (“boa-fé lealdade”) é erigida à condição de princípio, que traduz a exigência dos deveres gerais de conduta, sendo esta caracterizada como um dever geral de lealdade e confiança recíproca entre as partes.

9. Ocorre que, no **segundo** (“2. As autuações em comento e suas consequentes penalidades e medidas administrativas, em face dos usuários (proprietários rurais em sua maioria) subsistem na hipótese de licenças falsas, quando os detentores de tais documentos inválidos desconheciam essa realidade, ou seja, quando atuou de boa-fé, enganados pelo falsificador?”), **terceiro** (“3. Como a Semad deve avaliar, no caso concreto, a boa-fé dos usuários, caso o entendimento seja de que esta afasta o dolo e culpa?”) e **sétimo** questionamentos da SEMAD (“7.Os procedimentos de

autocomposição que decorrerão para os autos de infração já lavrados poderão adentrar ao mérito da autuação, para que seja aplicado o entendimento decorrente da manifestação jurídica consultada no item 2, ou seja, a avaliação de boa-fé, decorrente de dolo ou culpa do autuado, são passíveis de avaliação em audiência de autocomposição? Caberá ao facilitador aplicar o entendimento decorrente da manifestação jurídica (item 2 desta consulta)? Deve ser designada autoridade específica para aplicar o entendimento?“), percebe-se uma certa confusão na relação que se estabelece entre a “boa-fé” e “dolo e culpa”, ao ponto de se indagar se a boa-fé dos administrados teria o condão de afastar o dolo e a culpa. Acredita-se que, nesses quesitos, a boa-fé tenha sido utilizada na sua **acepção subjetiva**, enquanto “elemento subjetivo” que deve estar presente na conduta do agente para caracterizar a infração administrativa ambiental, já que se adota a teoria subjetiva na responsabilidade administrativa ambiental. Por isso mesmo, a Procuradoria Setorial tratou do questionamento terceiro relacionando-o com o questionamento segundo, delineando os conceitos de culpa e dolo, sem tratar da boa-fé. Partindo do pressuposto de que a consulente utilizou a boa-fé na sua acepção subjetiva, reputam-se corretas as conclusões do opinativo sobre esses pontos.

10. A necessidade desses esclarecimentos reside no ponto em que a doutrina debruça-se sobre a influência do **princípio da boa-fé objetiva** nos demais ramos do direito, para além do direito civil, e não trata, no geral, da boa-fé subjetiva sob esse aspecto. Num movimento de constitucionalização dos direitos, a boa-fé objetiva vem expandindo seus efeitos não só nas relações de direito civil (permitindo a criação de deveres de conduta aplicáveis antes, durante e após a extinção da relação obrigacional), mas também operando seus efeitos por todas as relações jurídicas, privadas ou públicas, o que se denominou de caráter expansionista da boa-fé objetiva. Essa afirmação é válida quer se considere o fundamento constitucional da boa-fé objetiva, os princípios da solidariedade social (art. 3º, inciso I, da CF) e dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF), quer se aponte o princípio da proteção à confiança, oriundo da segurança jurídica como seu fundamento constitucional. ¹

11. Considerando a orientação exarada pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que analisou minudentemente a matéria, bem como a aprovação do opinativo pela Chefia da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente e, com os acréscimos acima (vide parágrafos 7º a 10), **aprovo o Parecer SEMAD/PROCSET nº 138/2022** (SEI nº 000034147217), bem como o **Despacho nº 4.145/2022/PGE/PPMA** (SEI nº 000034981028), pelos seus bem lançados fundamentos jurídicos, incorporando-os ao presente despacho como se próprio fossem, *per relationem*, para o fim de ratificar, em abstrato, as teses jurídicas por eles conclusivamente assentadas (vide parágrafo 18 do opinativo setorial).

12. Matéria orientada, volvam os autos à **Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, via Procuradoria Setorial**, para providências cabíveis nos casos concretos, segundo os subsídios consolidados. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação referencial aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente** e nas **Procuradorias Regionais**, bem como à **Chefia do CEJUR**, esta última para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

1 A análise da influência da boa-fé objetiva será necessária na elucidação dos questionamentos da SEMAD tratados no Processo nº 202200017012015, sobretudo quanto à possibilidade ou não de convalidação de licenças ambientais.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 13/12/2022, às 10:23, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000036036099 e o código CRC 7032C70C.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202200017009975

SEI 000036036099