



PARECER ÚNICO N.º 1169633/2017.

AUTO DE INFRAÇÃO: Nº. 45554/2011.

PA COPAM: 00074/1980/081/2011.

EMBASAMENTO LEGAL: Código 122, Anexo I, art. 83, do Decreto n.º 44.844/2008.

AUTUADO: Votorantim Metais Zinco S.A..

CNPJ: 42.416.651/0008-83.

MUNICÍPIO: Juiz de Fora/MG.

ZONA: Urbana.

BACIA FEDERAL: Paraíba do Sul. **BACIA ESTADUAL:** UPGRH PS1 Rios Pretos e Paraibuna.

Auto de Fiscalização: 045.

DATA: 19/04/2010.

EQUIPE INTERDISCIPLINAR	MASP	ASSINATURA
Wander José Torres de Azevedo Analista Ambiental – Direito	1.152.595-3	
Carla Costa e Silva Analista Ambiental	1.251.132-5	
De acordo: Bruno Machado da Silva Núcleo de Autos de Infração	1.364.396-0	
De acordo: Leonardo Gomes Borges Núcleo de Autos de Infração	1.365.433-0	
De acordo: Elias Nascimento de Aquino Núcleo de Autos de Infração	1.267.876-9	

01. RELATÓRIO

Na data de 19/04/2010, foi realizada vistoria ao empreendimento, conforme Auto de Fiscalização n.º 045, quando se constatou o seguinte:

"Em vistoria ao empreendimento para fins de revalidação da licença ambiental foi informado e/ou constatado que: 1. Trata-se a revalidação de 5 (cinco) processos (0074/1980/060/2004; 0074/1980/069/2007; 0074/1980/073/2008; 0074/1980/075/2009), dos quais constam da planta geral de fabricação de zinco reaproveitamento de rejeitos de chumbo /prata, tratamento de concentrado com alto teor de cobalto, reciclagem de zinco e barragem de peixes 2. Foram repassados os principais pontos de controle ambiental como: sistema de tratamento de lançamentos atmosféricos, a ETEI (pontos de entrada e saída do efluente, a ETES (sistema de lodos ativados), tanques de contenção de águas contaminadas, aterro industrial, aterro sanitário e barragem de peixes; 3. Foram fiscalizadas algumas



adequações no sistema de drenagem das ruas (que inclusive foram objeto de condicionantes pela FEAM), adequações na ETEi e alguns sistemas de controle de emissões atmosféricas (que também foram objeto de condicionante de licença solicitada pela FEAM); 4. Também foram observadas as CSAO que atendem a área de cádmio metálico, lavador de gases e oficina de veículos e lavador de peças, 5. 2 (duas) das 4 (quatro) outorgas estão vencidas, porém o processo de revalidação das mesmas encontram-se em análise pelo IGAM; 6. para concluir, foi repassado com o representante da empresa o cumprimento das condicionantes dos processos objeto dessa revalidação. Auto de fiscalização lavrado com base no Relatório de Vistoria nº 170/2010. Acrescente-se ainda que o empreendimento será autuado por lançar efluentes fora dos padrões permitidos pela legislação ambiental conforme Ofício GEMOG/DFMA/FEAM ns.º 170/2009/ (Prot. 122849/2009); 235/2009 (Prot. 138603/2009); 354/2009 (Prot. 217691/2009); 1282/2009 (Prot. 488077/2009); 1468/2009 (Prot. 565762/2009), 1576/2009 (Prot. 624327/2009); 260/2010 (Prot. 078631/2010); 755/2010 (Prot. 518936/2010); 1165/2010 (Prot. 575841/2010); 1479/2010 (Prot. 744767/2010); 1482/2010 (Prot. 746462/2010); 1508/2010 (Prot. 746774/2010).” (g.n.)

Em decorrência destes fatos, foi lavrado o Auto de Infração n.º 45554/2011, com a aplicação da sanção de multa simples, tendo sido sua atividade enquadrada como de **grande porte**.

Em síntese, o auto de infração informa que:

“Causar poluição/degradação ambiental por lançar efluentes fora dos padrões aceitos pela legislação ambiental, com base nos seguintes ofícios GEMOG/DFMA/FEAM: 170/2009; 235/2009, 354/2009, 1282/2009, 1468/2009, 1576/2009, 260/2010, 755/2010; 1165/2010; 1479/2010; 1482/2010; 1508/2010.”

Notificada da lavratura, eis que a interessada apresentou defesa administrativa.

Posteriormente, em 26/11/2014, o presente auto de infração foi submetido ao Controle da Legalidade de n.º 1210062/2014, que recomendou a sua revisão, visando **aplicação atualização da infração à UFEMG e a caracterização da reincidência genérica**.

Ao referido controle da legalidade, seguiu-se decisão do Superintendente nos seguintes termos:



“Aprovo o presente por seus próprios fundamentos e fixo o valor da multa em R\$ 601.837,55 (seiscentos e um mil, oitocentos e trinta e sete reais e cinquenta e cinco centavos), conforme art. 66, IV, do Decreto 44.844/2008. Notifique-se o interessado para que apresente defesa no tocante, exclusivamente, à atualização do valor da multa e à aplicação da reincidência genérica por prática de infração administrativa ambiental.”

A interessada complementou sua defesa administrativa.

Em 16/05/2017, foi proferida decisão administrativa a qual – acolhendo os termos do Parecer Único n.º 0460359/2011 –, tendo julgado inteiramente improcedentes as teses defensivas, confirmou a pena de multa simples.

Intimada desta decisão, a interessada apresentou recurso próprio.

Este é o relato sucinto dos autos.

02. FUNDAMENTOS

02.1. Notificação, recurso e juízo de admissibilidade

A recorrente fora notificada da decisão administrativa em 19/05/2017 (sexta-feira), momento a partir do qual lhe foi aberto o prazo de vinte dias para o pagamento da multa ou de trinta dias para a apresentação de recurso.

Desta forma, considerando a faculdade de recorrer, o prazo de tinta dias iniciou-se no dia 22/05/2017 (segunda-feira)¹ e venceria no dia 20/06/2017 (terça-feira), sendo **tempestivo**, portanto, o recurso em tela, tendo em vista que o seu protocolo junto ao órgão ambiental, n.º R164563/2017, deu-se no dia 19/06/2017 (segunda-feira); frise-se, ainda, que na respectiva peça constaram todos os outros requisitos essenciais.

Assim, satisfeitos os pressupostos legais, nos termos da norma processual própria, art. 43 e seguintes do Decreto Estadual nº 44.844/2008, recomendamos que o recurso em tela seja **devidamente conhecido**, tendo em vista o cumprimento dos seus requisitos formais,

¹ Art. 10 do Decreto Estadual n.º 46.668/2014



para fins da análise de mérito de suas teses, confrontando-as com os fatos constantes no auto de fiscalização, no auto de infração, nos documentos dos autos, nas peças instrutórias, nos documentos correlatos e nos demais fundamentos legais, didaticamente abordados na forma dos tópicos seguintes.

02.2. Dos fundamentos recursais

No que tange ao recurso apresentado, o que fora devolvido à instância superior administrativa foram, basicamente, os mesmos argumentos já apresentados quando da defesa, quais sejam: *“alega nulidade procedural, pois, no seu entender, os relatórios não teriam sido enviados junto com o AI, faltando, portanto, motivação do ato sancionador; nulidade pela falta de subsunção do tipo infracional, haja vista a necessidade de constatação de dano real ou integração fática entre o auto de fiscalização e o código 122; pugna pela aplicação dos princípios da insignificância, proporcionalidade, razoabilidade e, por fim, a finalidade orientadora da ação fiscalizadora; alega também vício na caracterização da reincidência, tendo em vista que a infração caracterizadora da reincidência pertencia à Paraibuna de Metais e não da recorrente; afiança a necessidade de esclarecimento sobre os benefícios do art. 63, consistente na redução da multa em cinquenta por cento; requer, ao final, pela reanálise das atenuantes descritas nas alíneas ‘c’, ‘d’ e ‘f’, do decreto de multas mineiro”.*

02.3. Da análise dos fundamentos

02.3.1. Do cumprimento integral do contraditório e da ampla defesa

Percebe-se, já de início, que a recorrente não nega a essência da penalização, consistente no lançamento fora dos padrões.

Agora, como alegar que a suposta falta de contato com os relatórios possa nulificar a infração se os dados compilados nos citados relatórios foram originados justamente da recorrente, que os apresentou ao seu processo de licenciamento ambiental?

Esta reflexão já afasta, de pronto, a citada nulidade! Mas, não só.



A própria recorrente, quando da apresentação de sua defesa, fez menção expressa à toda a gama de informações trazidas pelos citados relatórios, cite-se, na oportunidade, a contradita expressa por ela deduzida sobre os termos do ofício 1282/2009 GEMOG/DMFA/FEAM (fls. 1688), ao apontar:



- 2.32. De mais a mais, a empresa instalou, com a finalidade de mitigar ainda mais os impactos atmosféricos da fábrica, filtros de vela nas chaminés, o que possibilitou a redução significativa dos lançamentos.
- 2.33. No caso da medição de ruídos, por outro lado, contesta-se mesmo a informação de que haveria ultrapassagem dos limites, pois, como se pode verificar nos resultados da Avaliação de Ruido Ambiental na Unidade Juiz de Fora (Protocolo FEAM R146312/2008), às fls. 12 e ss. do documento, os limites sonoros foram atendidos em todos os pontos de medição, nos períodos diurno e noturno, tanto para os padrões estabelecidos na Lei nº. 10.100/1990 quanto para aqueles presentes na NBR 10151/2000.
- 2.34. De se lembrar, ainda, que a área apontada como irregular pelo ofício nº 1282/2009 GEMOG/DMFA/FEAM não só se encontra em local afastado de qualquer habitações como, ainda, sofre interferência de ruídos da rodovia próxima, o que foi apontado no próprio relatório, de forma que o resultado dos monitoramentos, se realmente apresentasse alguma desconformidade, precisaria ser relativizado.

Portanto, o procedimento deu completa oportunidade para o manjo à defesa e implementação integral do contraditório em todos os seus pontos e sobre todas as provas produzidas, estando provado que a ora recorrente, à época, teve acesso integral a eles.

Sem razão de ser o fato!

02.3.2. Da correta caracterização infracional

02.3.2.1. Da questão do dano ambiental

Em que pese mencionar a suposta falta do *fato constitutivo da infração* bem como suscitar uma *suposta falta de indicação da disposição legal ou regulamentar* que lhe fundamente, eis que tal não ocorreu no caso.

Com efeito, o art. 83, Anexo I, Código 122, do Decreto 44.844/08 (**infração I**), constitui uma hipótese de infração à norma sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, pois *“causar poluição ou degradação ambiental de qualquer natureza que resulte ou possa resultar em dano aos recursos hídricos, às espécies vegetais e animais, aos*



ecossistemas e habitats ou ao patrimônio natural ou cultural, ou que prejudique a saúde, a segurança, e o bem estar da população" pode gerar multa simples, com a possibilidade de aplicação de outras penalidades, sendo considerada de **natureza gravíssima**, nos termos da norma de regência.

Além da citação expressa destes dispositivos legais nos termos do auto de infração, ele se encontra totalmente vinculado aos fatos constantes no auto de fiscalização de nº 45/2011, que detalhou minudenciadamente as infrações constatadas.

A autuação não carece de substrato lógico, muito ao contrário, uma vez que a presença de dano não é requisito indispensável à configuração da infração administrativa ambiental.

Aliás, um dos princípios norteadores do Direito Ambiental é o da prevenção, segundo o qual se deve buscar evitar a todo custo a configuração do dano ao meio ambiente, sob pena de se deparar com situações nas quais a sua reparação possa se tornar impossível. Nesse sentido, vale citar as lições de Édis Milaré, em sua obra "*Direito do Ambiente*", 4ª edição, Revista dos Tribunais, 2004, p. 166:

"O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade."

E, na mesma obra, prossegue o referenciado autor, p. 166:

"Tem razão Ramón Martin Mateo quando afirma que os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para momento anterior à da consumação do dano – o do mero risco. Ou seja, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução."

Nessa linha de raciocínio, a **mera conduta que implique em risco de dano ambiental já é suficiente para configurar uma infração administrativa**, assim como foi constatado no presente caso. A propósito, cabe transcrever, mais uma vez, as lições do mestre Milaré, op. cit., p.756:

"... a importância da regulamentação dos ilícitos administrativos e criminais, em matéria de tutela ambiental, reside no fato de que essas esferas de responsabilidade não



dependem da configuração de um prejuízo, podendo coibir condutas que apresentem mera potencialidade de dano ou mesmo de risco de agressão aos recursos ambientais. Exemplo disso é a tipificação, como crime e como infração administrativa, da conduta de operar atividade sem a licença ambiental exigível..."

A ausência de dano ao meio ambiente, como se viu, não implica que a conduta praticada não se amolde a um tipo infracional, bastando haver previsão legal genérica de proteção ao meio ambiente seguida do respectivo regulamento administrativo, sendo possível que se contemplem hipóteses de mero risco à higidez ambiental.

Nesse sentido, as lições de Milaré, op. cit., p. 758:

"... a incidência do princípio da legalidade, salvo disposição legal em contrário, não implica o rigor de se exigir que as condutas infracionais sejam previamente tipificadas, uma a uma, em lei, tal como ocorre no direito penal. Basta, portanto, a violação de preceito inserto em lei ou em normas regulamentares, configurando o ato como ilícito, para que incidam sobre o caso as sanções prescritas, estas sim, em texto legal formal."

Assim, ante a prescindibilidade do dano para que ocorra a infração administrativa, não se pode acolher a tese de ser necessário contemplar a *"constatação que comprova a existência de dano necessário a motivar a autuação em questão"* (fl. 1814, parágrafo 38).

A fundamentação do ato, portanto, é satisfeita com a mera descrição clara e objetiva da conduta do recorrente e a obrigação para a qual o agente ambiental observou, com a consequente imposição sancionadora prevista em norma, e em conformidade com ela.

Logo, em respeito integral ao princípio da legalidade estrita, não tendo razão de se afirmar a inexistência de fundamentação muito menos de falta de menção ao dispositivo normativo infringido, basta ver os termos constantes do próprio auto de infração.

02.3.2.2. Da natureza da infração

Agora, também não se pode concordar que *"o instrumento de fiscalização ao qual fora indexado não dispõem de elementos suficientes para atribuir à empresa a conduta infracional que se intenta imputar"* (fl. 1815, parágrafo 50).



Com efeito, os ofícios corelacionados no auto de infração deram conta das inconformidades referentes ao lançamento de efluentes e ruídos fora dos padrões. Os monitoramentos foram estabelecidos no âmbito dos seguintes processos de licenciamento ambiental do empreendimento:

- Processo 00074/1980/060/2004 – Votorantim unidade Polimetálicos
- Processo 00074/1980/069/2006 – Barragem dos Peixes
- Processo 00074/1980/066/2006 – Barragem das Pedras

Diante do exposto, a fim de prover entendimento simplificado acerca das muitas informações analisadas, adotou-se uma metodologia com base na avaliação dos automonitoramentos fixados nas condicionantes dos processos acima relacionados. Além disso, foi anexado ao parecer único n.º 0460359/2017, o qual subsidiou a fundamentação da decisão recorrida, planilhas com a descrição específica da avaliação de cada ponto de amostragem para os diversos períodos caracterizados nos relatórios mencionados no auto de infração n.º 45554/2011.

Sendo assim, trataremos de analisar a condicionante relativa aos variados programas de monitoração das licenças especificadas acima, relativas ao auto de infração n.º 45554/2011 acerca do seu integral e satisfatório cumprimento, ou não, pela recorrente. Confira-se:

A)- Processo 00074/1980/060/2004 – REVLO DA PLANTA DA UNIDADE DA VOTORANTIM

Condicionante: *“Executar o Programa de Automonitoramento Ambiental, conforme proposto pela SUPRAM-ZM no anexo II – efluente líquido industrial/sanitário (durante a vigência da LO, conforme prazos estabelecidos na licença).”*

✓ Efluentes Atmosféricos

Período de análise: Maio a Junho de 2008

Ofício: GEMOG/DFMA/FEAM: N° 235/2009

Conclusão:



Durante o período de amostragem analisado, constatamos dois parâmetros fora da legislação vigente cujos resultados obtidos em julho de 2008 comprovam esta premissa. Na chaminé 6 da Fábrica de Ácido Sulfúrico, foram observados não enquadramento relativo aos poluentes SO₂ e H₂SO₄.

Em relação a este, a primeira amostra realizada no mês supramencionado apresentou como resultado um padrão de emissão de 0,110 kg/t H₂SO₄ enquanto que o resultado esperado encontrado na COPAM DN n.º 01/92 é de 0,075 kg/t H₂SO₄.

Já no tocante àquele, a terceira amostragem realizada apresentou um padrão de emissão de 2,1 kg/ t H₂SO₄ para um resultado esperado na legislação vigente de 2,0 kg/ t H₂SO₄. Neste contexto, se levarmos em consideração a análise anterior apresentada pela FEAM constatamos um acréscimo de parâmetros desconformes.

Vale ressaltar que dada a natureza destas discrepâncias (em relação ao padrão estabelecido), não é possível prover explicações que garantam a existência de uma inadequação sistemática, levando-se em consideração apenas o período relatado. Sabe-se que desvios e erros acontecem e são inerentes aos processos de medição e de operação. Mediante a isso, e devido a complexidade em se estabelecer a relação prescrita anteriormente, a equipe técnica da SUPRAM-ZM entende que a penalização foi aplicada de maneira correta.

✓ **Ruídos**

Período de análise: Outubro de 2008

Ofício: GEMOG/DFMA/FEAM: N° 1282/2009 GEMOG/DFMA/FEAM

Conclusão:

Apenas o ponto 04 (BR 267 + Ruído da Votorantim) apresentou resultado fora da norma estabelecida pela ABNT 10151 no período noturno alcançando o valor de 60,9 db enquanto o padrão previsto em norma é de 60 db. Como se trata de caso isolado (a não ser que este ponto esteja fora dos padrões rotineiramente nas outras medições) e contando com a dificuldade inerente de separação dos ruídos pertencentes à unidade fabril e a BR 267, entende-se como procedimento nestes casos não realizar a autuação neste ponto isolado.



As considerações apresentadas pela FEAM no Ofício 1282/2009 referentes ao parâmetro ruído de fundo, não levaram em consideração a metodologia adotada pela recorrente, apresentada no documento encaminhado justamente com os laudos de análise.

Sendo assim, uma vez que a unidade industrial da recorrente funciona de maneira contínua, qualquer análise de ruído de fundo será prejudicada, comprometendo assim uma avaliação dos ruídos.

✓ **Efluentes Líquidos e cursos d'água**

Período de análise: Dezembro de 2007 a Abril de 2009

Ofícios: GEMOG/DFMA/FEAM.N.º 170/2009, N.º354/2009, N.º1576/2009, N.º755/2010 e N.º1165/2010.

De maneira geral (conforme a planilha anexa a este parecer), observou-se várias desconformidades relacionadas principalmente às elevadas concentrações metálicas. Outro ponto comum de discrepância foram os parâmetros pH e sólidos sedimentáveis. Vale ressaltar que os parâmetros comparados na planilha anexa possuem correspondência com a legislação vigente à época da apresentação dos relatórios, neste caso, para os efluentes definidos pela Deliberação Normativa COPAM/CERH n.º 01/2008.

Lembra-se, também, que a ora recorrente estava executando durante o período de análise, obras de otimização da ETEI do empreendimento e, após o estabelecimento operacional desta, houve sensível melhora na eficiência e eficácia dos resultados demonstrados, fato este explícito no ponto P01 – Efluente final na saída da ETE.

Para os efluentes sanitários, observou-se problemas frequentes relacionados à eficiência de remoção de DBO e DQO além de concentrações por algumas vezes elevadas de sólidos em suspensão e sedimentáveis.

Já para as caixas separadoras de água e óleo, todos os relatórios apresentados, demonstraram resultados satisfatórios em consoante com a legislação ambiental vigente. Em relação aos pontos de amostragem localizados à jusante do empreendimento, percebe-se



uma tendência de acidificação no pH, além de concentrações metálicas maiores do que aquelas prescritas em norma.

Lembra-se, ainda, que em alguns pontos estas concentrações anômalas de metais são, possivelmente, produtos do somatório das atividades atuais deste empreendimento, acrescida do passivo deixado como herança para a recorrente, sendo, portanto, recomendável promover o acompanhamento desta situação cuja competência na remediação da área contaminada, foi transferida no ato da troca de titularidade.

Ressalte-se que os resultados aferidos e reanalisados naquele relatório possuem alta similaridade com aqueles firmados nos ofícios supramencionados e neste sentido, a equipe técnica da SUPRAM-ZM não aprovou as justificativas expostas pelo empreendedor em defesa apresentada, ora revigoradas em fase recursal.

Sendo assim, as observações relativas a cada ponto e a cada período de análise foram compiladas na planilha anexa ao PU n.º 0460359/2017 dos autos.

✓ **Poços de monitoramento**

Período de análise: Dezembro de 2007 a Abril de 2009

Ofícios: GEMOD/DFMA/FEAM N.º 170/2009, N.º 354/2009, N.º 1576/2009, N.º 755/2010, N.º 1165/2010 e N.º 354/2009.

Elevadas concentrações metálicas e pH's predominantemente ácidos foram recorrentes neste espaço de tempo. Basicamente, a única exceção para esta regra situou-se no ponto Poço de abastecimento de água – Igrejinha, cujos resultados majoritariamente encontram-se dentro da legislação aplicável. Diante do exposto, não há o que contestar quanto à aplicação da penalidade, justificadas nos ofícios supramencionados.

B)- Processo 00074/1980/069/2006

Período de análise: Fevereiro, Abril, Junho e Agosto de 2009

Ofício: GEMOG/DFMA/FEAM: N° 1508/2010



Condicionante: “Executar o programa de monitoração descrito no anexo (Poços de Monitoramento, Piezômetro Casagrande e placas de recalque).”

✓ **Poços de monitoramento**

Pode-se observar, após análise dos resultados obtidos, **desconformidades relacionadas principalmente a concentrações metálicas elevadas**. Neste contexto, parâmetros como Cádmio, zinco e chumbo total possuíram sistematicamente valores não correspondentes com a legislação vigente (CONAMA 396/2008). Realçamos que esta análise encontra detalhamento em planilha anexa a este parecer.

C)- Processo 00074/1980/066/2006

Período de análise: Agosto de 2008 a Julho de 2009

Ofícios: GEMOG/DFMA/FEAM: N.º 1468/2009, N.º 260/2010, N.º 1482/2010 e N.º 1479/2010.

Condicionante: “Executar o programa de monitoração descrito no anexo (Cursos d’água, poços de monitoramento, drenagens internas da barragem, efluentes industriais).”

✓ **Cursos d’água**

Nascente Pica pau

O período de análise para este ponto variou de agosto de 2008 até julho de 2009 e os laudos apresentaram desconformidades relacionadas ao pH em praticamente todos os períodos analisados, possuindo em sua grande maioria, amostras com potencial de hidrogênio ácido.

Córrego da Pedra B

Apresenta desconformidades relacionadas aos parâmetros pH, Cádmio e Manganês total. O período de análise para este ponto variou de agosto de 2008 até julho de 2009.

Poços de monitoramento

Pode-se observar sistemática desconformidade relacionada principalmente ao parâmetro potencial de hidrogênio. O período de análise para estes pontos variou de agosto de 2008 a julho de 2009.



✓ **Drenagens internas das barragens**

Várias desconformidades relacionadas aos parâmetros pH, Zinco total, Manganês e Cádmio total foram frequentes durante o período analisado. Esses resultados vão ao encontro da análise anterior produzida pela FEAM.

02.3.2.3. Considerações acerca das justificativas técnicas apresentadas pelo empreendedor

Considerando os fatos explicitados acima e o volume de informações pertencentes ao auto de infração número 45554/2011, conclui-se que as justificativas apresentadas pelo empreendedor, ainda que fundamentem algumas incoerências apontadas nos ofícios GEMOG/DFMA/FEAM que embasaram a aplicação do Auto, não são suficientes para descharacterizar a natureza da infração cometida pelo empreendimento durante a vigência das licenças supramencionadas. Sendo assim, a equipe técnica da SUPRAM-ZM recomenda a manutenção da penalidade aplicada ao empreendimento.

02.3.2.4. Do lastro legal da infração

Sobre a caracterização da poluição ambiental, vige no ordenamento jurídico brasileiro a Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, Política Nacional do Meio Ambiente, devidamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, para a qual o seu conceito encontra-se contextualizado nos termos do seu art. 3º, confira-se:

*“III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
(...)
e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;”*

O artigo 19 da Deliberação Normativa Conjunta COPAM CERH de nº 01, de 5 de maio de 2008, é disposto no sentido de que os efluentes de qualquer fonte poluidora somente poderão ser lançados após o devido tratamento e desde que obedeçam aos padrões ambientais, veja:



“Art. 19. Os efluentes de qualquer fonte poluidora somente poderão ser lançados, direta ou indiretamente, nos corpos de água, após o devido tratamento e desde que obedeçam às condições, padrões e exigências dispostos nesta Deliberação Normativa e em outras normas aplicáveis.”

Por sua vez, o artigo 20 da mesma Deliberação veda, expressamente, que o lançamento de efluentes se dê em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos, como acertadamente impõe:

“Art. 20. É vedado o lançamento e a autorização de lançamento de efluentes em desacordo com as condições e padrões estabelecidos nesta Deliberação Normativa.”

Assim, em observância à Política Nacional do Meio Ambiente e aos preceitos da Deliberação Normativa Conjunta COPAM-CERH, tem-se que **basta um lançamento fora dos padrões para que reste caracterizada a poluição ou degradação ambiental.**

Sob este prisma, resta inequívoco que a recorrente procedeu ao lançamento fora dos padrões estabelecidos pela Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH-MG n.º 01, de 05 de maio de 2008, haja vista os laudos técnicos por ela juntados ao seu processo de revalidação de licença ambiental, o que demonstra mais do que satisfatoriamente comprovada poluição ambiental.

A água integra as preocupações do desenvolvimento sustentável, baseado nos princípios da função ecológica da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador e da integração, bem como no reconhecimento de valor intrínseco à natureza.

Assim sendo, a classificação das águas doces é essencial à defesa de seus níveis de qualidade, avaliados por condições e padrões específicos, de modo a assegurar seus usos preponderantes e a qualidade ambiental requerida para o corpo hídrico.

Ora, inequívoco que, nos termos da Deliberação Normativa, os padrões de lançamento são dispostos de maneira que, se não obedecidos, a degradação do corpo hídrico já se encontra ocorrendo por si só, independente da caracterização específica de qualquer que seja o dano.



Ademais, não soa responsável a argumentação trazida pela recorrente neste sentido, posto que, apesar de antevise a infração à norma legal, tenta, ato contínuo, esquivar-se da sanção sob a alegação de que não houve um dano específico, e mais, supostamente não provado.

Conforme mencionado acima, a preocupação do legislador foi a de garantir a qualidade do corpo d'água independente do dano em concreto conforme mencionado pelo recorrente; assim preconiza o princípio ambiental do poluidor-pagador.

Neste aspecto, tem-se que o objetivo maior do citado princípio é fazer não apenas com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente (as externalidades ambientais) sejam suportados pelos agentes que as originaram, mas, também, que haja a correção ou eliminação das fontes potencialmente poluidoras.

Resumidamente, o princípio do poluidor-pagador tem três funções primordiais: a de prevenção, reparação e a de internalização com a redistribuição dos custos ambientais.

Ademais, só há nulidade um auto de infração quando ocorre o descumprimento de um dos incisos do artigo 31 do Decreto 44.844/2008 que dificulte ou neutralize o direito de recurso, o que não foi o caso!

02.3.3. Da alegada insignificância infracional

Considerando que a conduta praticada pela recorrente restou configura como infração ambiental administrativa, vislumbra-se que a lavratura do auto de infração nada mais foi do que o desdobramento do poder-dever Estatal em defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, tal como exigido pelo art. 225 do texto constitucional.

O princípio da insignificância, descrito na disponibilidade de direito de infrações de pequena monta, sendo típico do direito penal, não é aplicável às sanções administrativas ambientais, as quais possuem lastro em dispositivo específico contido na Política Nacional do Meio Ambiente (art. 14 da Lei n.º 6.938/1981).



Como o processo administrativo em questão está a avaliar apenas a responsabilidade administrativa, calcada no Poder de Polícia e em relação à atividade industrial realizada pela recorrente, sem entrar no mérito da responsabilidade criminal – que é verificada por meio do Ministério Público de acordo com o que estabelece a Lei n.º 9.605/1998 –, eis que é inapropriada a alegação do citado princípio para as ações tipicamente fiscalizadoras.

Agora, princípio da insignificância para uma infração de tal monta, eis que escaparia a qualquer sendo de real equidade se imaginar, em abstrato, a aplicação de insignificância da prática cometida!

02.3.4. Dos princípios aplicáveis aos autos

Agora, tendo-se invocado o princípio da proporcionalidade e razoabilidade para a discussão da ação ambiental, revela-se necessário adentrar nesta seara, e, diferentemente do alegado, a ação fiscalizadora, antes, deu concretude a tais basilares pressupostos.

De início, incontroversa a importância do princípio da **proporcionalidade** no direito ambiental, haja vista que, na maioria das vezes, as celeumas instalam-se entre direitos individuais e coletivos; com efeito, pelo citado princípio, tem-se:

“Uma área em que o princípio da proporcionalidade tem ampla penetração é aquela representada por ramos modernos tais como o Direito Ambiental ou o Direito Nuclear (...). Uma explicação para isso poderia se ver na circunstância de que esses novos campos têm surgido com a consciência do fenômeno dos chamados ‘interesses coletivos’ ou ‘supra-individuais’, com o qual se liga estreitamente o princípio da proporcionalidade, enquanto favorece a proteção e a satisfação eqüitativa de interesses contrapostos, sejam individuais, de toda uma sociedade política ou, no caso, de apenas uma parte dela, uma coletividade.”²

No Direito Ambiental, além das sanções civis e penais, existem também as de caráter administrativo. Consoante Álvaro Lazzarini, “a sanção administrativa ambiental, portanto, é uma pena administrativa prevista expressamente em lei para ser imposta pela

² GUERRA Filho, W. S. Processo Constitucional e Direitos Fundamentais. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2003, p. 80



autoridade competente quando violada a norma de regência da situação ambiental policiada”³.

Neste sentido, além de estar prevista expressamente em lei, deve objetivar a correção do infrator ou ter função preventiva. Assim leciona a doutrina:

“A sanção administrativa ambiental tem duplo objetivo, ou seja, ela tem por fim a correção do infrator, no que representa um verdadeiro castigo para que melhore a sua conduta de respeito às normas legais ambientais, como também um fim de prevenção, no sentido de servir de verdadeiro alerta a todos os outros, e ao próprio infrator, das consequências da infração ambiental.”⁴

Dos elementos que compõem o princípio da proporcionalidade, deve-se destacar que a sanção aplicada, em um primeiro momento, há de observar o critério da adequação. Sabe-se que “*a análise da adequação precede a da necessidade, que, por sua vez, precede a da proporcionalidade em sentido estrito*”, conforme leciona Luís Virgílio Afonso da Silva.

Assim, a medida administrativa deve, para tornar-se aplicável, ser adequada ao caso, ou seja, seu emprego fará com que o objetivo legítimo nela prevista seja alcançado, ou pelo menos fomentado. Uma medida é inadequada quando “*não contribuir em nada para fomentar a realização do objetivo pretendido*”. No caso, o objetivo a ser fomentado deve ser justamente a efetiva proteção ao meio ambiente!

Além de adequada, a medida deve ser necessária, ou seja, seus objetivos não podem ser promovidos por outro modo. Conforme explica Luís Virgílio Afonso da Silva, “*um ato estatal que limita um direito fundamental é somente necessário caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido*”.

Ora, no caso em tela não restava outra alternativa senão a aplicação da sanção, tendo em vista que a recorrente, em que pese estar com procedimento de revalidação em curso junto ao órgão, havia descumprido preceitos de sua licença ambiental anterior, com a existência de dano ou degradação ambiental.

³ LAZZARINI, Á. Temas de Direito Administrativo T . São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 41

⁴ LAZZARINI, Á. Temas de Direito Administrativo T . São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 42.



Desta forma, tem-se o atendimento ao princípio da proporcionalidade em sua expressão máxima, vez que a autoridade não possuía alternativa que não fosse a autuação, ressaltando-se que o norte maior era, e ainda o é, a proteção ambiental!

Neste caso, alegando o princípio da **razoabilidade**, acaso de uma análise abstrata de sua fixação, eis que, para “*efeito da aplicação das penalidades previstas neste Capítulo, as infrações classificam-se como leves, graves e gravíssimas, na forma das seções subseqüentes*”⁵, o valor da multa simples pode variar entre R\$50,00 (cinquenta reais) a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), podendo-se, também em abstrato, atingir o máximo R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), caso a infração venha a se relacionar com as hipóteses do art. 64⁶.

Pois bem, a conduta da descrita no AI insere-se no código 122 do decreto de multas ambientais mineiro; fazendo-se uma conjugação entre a **natureza gravíssima** da infração e o **porte grande**, cuja fixação da multa, além de estar conforme regulamento próprio, sequer veio a penalizar em demasia a recorrente, **que possui valor substancial como balanço patrimonial** (fl. 1706)!

Atestando a correção, tem-se a própria Orientação Jurídica Normativa de n.º 10/2010/PFE/IBAMA⁷ (aplicável às multas ambientais federais, mas em perfeita sintonia quanto à questão), é esclarecedora sobre o ponto em comento, confira-se um pequeno trecho de seu teor:

“Enfim, se a sanção aplicada encontra-se dentro dos limites impostos pela norma regulamentar, não há falar-se em desproporcionalidade e, via de consequência, em confisco, que é vedado constitucionalmente (art.150, IV, da CF/88).
(...omissis...)

Em segundo lugar, porque a quantificação da multa não está atrelada ao valor estimado do recurso ambiental apreendido, devendo seguir critérios próprios, previstos na legislação vigente (arts. 70 a 75, da Lei Federal n.º 9.605/98 c/c Decreto

⁵ Conf.: art. 80 do Dec. 44.844/2008

⁶ Conf.: art. 60 da mesma norma.

⁷ Disponível em: <file:///C:/Users/IEF/Downloads/ojn_n_ 10_ 2010 .pdf>, acesso em 11/10/2017.



Federal nº 3.179/99, até 23 de julho de 2008, e a partir desta data com o Decreto nº 6.514/08).

Diante do cometimento de ilícito em detrimento de bem ambiental, cujo titular é a coletividade, não cabe aplicar tal princípio que reflete a preservação da capacidade econômica ou da propriedade do contribuinte, eis que a realização de atividade econômica exige o respeito ao meio ambiente, consoante art.170, VI, da CF/88, bem como porque o direito de propriedade está condicionado ao atendimento de sua função social, de acordo com o art. 5º, XXIII, da CF/88.

Nesse sentido, também dispõe o Código Civil:

‘Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.’’ (marcamos)

Também em seu recurso constou a menção ao princípio da finalidade administrativa, para o que a interessada tentou vincular a natureza da ação fiscalizatória dos autos aos termos do art. 29-A do Decreto nº 44.844/2008.

Ora, de fato, a citada norma determinou que:

“Art. 29-A. A fiscalização terá sempre natureza orientadora e, desde que não seja constatado dano ambiental, será cabível a notificação para regularização de situação, nos seguintes casos:

- I - entidade sem fins lucrativos;*
- II - microempresa ou empresa de pequeno porte;*
- III - microempreendedor individual;*
- IV - agricultor familiar;*
- V - proprietário ou possuidor de imóvel rural de até quatro módulos fiscais;*
- VI - praticante de pesca amadora;*
- VII - pessoa física de baixo poder aquisitivo e baixo grau de instrução.” (g.n.)*

Percebe-se que a exteriorização deste preceito ocorreu com vistas ao atendimento do interesse público, tendo em vista a diversidade inata da regularização ambiental. O seu sentido se submete, contudo, à inexistência de constatação de degradação ou poluição



ambiental, além de exigir do sujeito passivo alguns requisitos específicos, conforme consta de seus incisos.

Pois bem, no caso dos autos, além da inexistência completa da prova de quaisquer dos requisitos pessoais exigidos nos citados incisos, apenas para ressaltar, não há qualquer margem de dúvida que a infração encartada nos autos insere-se naquela em que **foi constatado dano ou degradação ambiental**, o que, de pronto, já afastaria o preceito orientativo da fiscalização ambiental!

Logo, por se estar diante de uma ação totalmente vinculada, a multa, em sua essência, não fora arbitrada, mas, isto sim, meramente aplicada, **e nos termos da norma de regência**, sem que tivesse sido irregular.

02.3.5. Do fundamento legal para a aplicação da reincidência

Após a devida sanção aplicada nestes autos em 2011, e por estar o processo ainda em análise, é fato que foi constatado, quando da apreciação do controle da legalidade de n.º 1210062/2014, que o sujeito passivo já havia sido multado anteriormente.

Constatou-se, ainda, que aquela sanção possuía natureza diversa à constante nestes autos, e mais, conforme se deduz dos termos do Processo Administrativo de n.º 000074/1980/040/1998, AI n.º 179/1998, que “*em 21/05/2008, a penalidade de multa tornou-se definitiva mediante decisão da Câmara Normativa e Recursal do COPAM*” (g.n.), portanto, num **prazo inferior a três anos da lavratura deste novo auto de infração**⁸.

Sobre o marco temporal, eis o texto do par. único, art. 65 do Dec. 44.844/2008:

“Art. 65. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

- I - reincidência específica: prática de nova infração de mesma tipificação daquela previamente cometida; e*
- II - reincidência genérica: prática de nova infração de tipificação diversa daquela anteriormente cometida.*

⁸ Art. 65, parágrafo único do Dec. n.º 44.844/2008.



*Parágrafo único. Para os fins deste artigo somente serão consideradas as infrações cuja aplicação da penalidade tornou-se **definitiva** há menos de três anos da data da nova autuação.”* (g.n.)

Logo, não haveria outra opção ao agente administrativo encarregado da análise dos autos senão valer-se dos comandos constantes no então vigente art. 81, parágrafo único, do Decreto n.º 44.844/2008, dentre os quais há a imposição flagrante da cominação da reincidência.

De outra maneira, apesar do auto de infração deflagrador da penalidade tenha tido uma revisão de regra gravíssima para grave, tal questão não importa na cominação da penalidade de reincidência, pois o que a norma exige para a sua incidência é que a **infração ambiental anterior tenha se tornada definitiva dentro de um período certo** (últimos três anos).

A demora na eventual análise da penalidade anterior poderia ter sido menor, caso não houvesse pretensão resistida à ação fiscalizadora.

Ademais, a norma previa a forma pela qual se deveria aferir eventuais revisões após o ato de autuação! No caso, fora reaberto prazo para a apresentação de defesa complementar, devidamente instrumentalizada pela recorrente ao tempo (vide defesa complementar de fls. 1746/1773). Logo, aqui também, ocorrera completa obediência ao princípio da legalidade estrita quanto ao procedimento!

Aliás, como confessa a própria recorrente quando da apresentação de sua defesa complementar (fl. 1764), esta incorporou a antiga apenada no auto de infração anterior (Companhia Paraibuna de Metais). Com efeito, na “*incorporação, uma ou várias sociedades são absorvidas por outra, que lhes sucede em todos os direitos e obrigações, devendo todas aprová-la, na forma estabelecida para os respectivos tipos.*” (art. 1.116 do Código Civil).

Logo, a atual titular do direito – a incorporadora – sub-rogou-se em todas as obrigações da incorporada, demonstrando cabalmente interesse e legitimidade passiva na ação fiscalizadora encartada nos autos, e, por consequência lógica, também deve receber



todos os efeitos da definitividade da decisão administrativa dada no auto de infração parâmetro da reincidência.

Logo, os argumentos defensivos, neste sentido, não podem ser acolhidos.

02.3.6. Do suposto direito à redução da multa

Como já constante nos termos da decisão recorrida, a recorrente não possui direito à conversão de cinquenta por cento da multa em serviços ambientais, conforme previsão constante no art. 63 do Dec. 44.844/2008.

O citado benefício pressupõe a assinatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) junto com o órgão. Mas ora recorrente não assinou qualquer TAC, nos moldes do Dec. 44.844/2008, para o caso da multa dos autos!

Aliás, fazendo uma mera dedução hipotética, não bastaria apenas assinar TAC junto ao órgão para que já se desse vazão ao benefício (conversão de até 50% da multa), pois ele (o benefício) estaria submetido não apenas ao cumprimento integral do citado termo, como também à aprovação, pela URC/ZM, da proposta de conversão que deveria ser manejado em momento oportuno pela interessada.

Em decorrência desta flagrante constatação, o argumento não há de prosperar!

02.3.7. Da análise das atenuantes de pena

A interessada revigora em seu recurso a reanálise dos fundamentos dados sobre a negação das atenuantes previstas no art. 68, inciso I, alíneas “b”, “c”, “e” e “j”.

Sobre a atenuante “b”, não houve uma ação individual e própria da recorrente para sua aplicação ao caso, a apresentação das análises consistiam em obrigação imposta, sendo que o fato já havia sido abordado na análise da defesa, ademais, uma ação “imediata” mostra-se bastante comprometida quando já ocorreu a ação fiscalizadora por parte da Administração Pública, da qual, inclusive, resultou na aplicação da sanção encartada nos autos.



Sobre a menor gravidade, típica da atenuante da aliena “c”, ora, trata-se de empreendimento de **grande porte** e cuja infração é de **natureza gravíssima**, o que já afastaria, em tese, o preceito.

A colaboração com os órgãos ambientais não foi constada e nem provada (alínea “e”), revigorando-se, neste particular, todos os fundamentos da decisão recorrida, não sendo demais relembrar que a ação apenada decorreu dos anos de 2009 e 2010.

Agora, sobre a atenuante de pena prevista na alínea “f” do decreto de multas mineiro, consistente em *“tratar-se de infrator que detenha certificação ambiental válida, de adesão voluntária, devidamente aprovada pela instituição certificadora, hipótese em que ocorrerá redução de trinta por cento”*, eis que se percebe dos autos que o fundamento pelo indeferimento fora superado pela recorrente.

Com efeito, nos termos da decisão recorrida, exigiu-se que o certificado atinente à demanda fosse traduzido no vernáculo (português), o que, de fato, acabou por ser implementado pela recorrente, conforme protocolo de documentos, e antes do prazo limite estabelecido pelo art. 45 para sua juntada aos autos.

Ademais, constando dos autos o certificado ambiental de adesão voluntária – já devidamente traduzido por tradutor público –, a aplicação da atenuante em tela também deve se dar de ofício, na busca da verdade real.

Desta forma, considerando a tradução juramentada do certificado de adesão voluntária, eis que se perfectibilizaram nos autos todos os requisitos objetivos impostos pela lei para a minoração da pena da multa simples, para o que recomendamos aos Conselheiros da URC/ZM a diminuição da multa simples fixada em R\$ 601.837,55 (seiscentos e um mil, oitocentos e trinta e sete reais e cinqüenta e cinco centavos) em 30% (trinta por cento), resultando o valor final da multa simples em **R\$ 421.286,29 (quatrocentos e vinte e um mil, duzentos e oitenta e seis reais e vinte e nova centavos)**.



02.3.8. Da competência recursal

No caso do recurso interposto contra decisão em auto de infração, como se está a aferir a análise da competência prevista no art. 83, Anexo I, do Decreto Estadual n.º 44.844/2008, que visava dar guarida justamente às normas definidas pela Lei n.º 7.772, de 08 de setembro de 1980, o controle em sua segunda instância dar-se-á pelos Conselheiros da respectiva **Unidade Regional Colegiada da Zona da Mata – URC/ZM**, nos termos do art. 43, inciso I, deste último citado normativo.

03. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opinamos pelo conhecimento do recurso, eis que ele obedeceu aos requisitos formais para tanto, mas, no mérito, aos Conselheiros da URC da Zona da Mata, que seja o mesmo julgado **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, para, mantendo-se a obrigação consistente na multa simples, seja conferida a atenuante do art. 68, Inciso I, alínea “f”, do Dec. 44.844/2008, após o que valor a ser fixado, derradeiramente, para os termos da multa simples deverá ser o de **R\$ 421.286,29 (quatrocentos e vinte e um mil, duzentos e oitenta e seis reais e vinte e nova centavos)**.

Após, sejam os autos **encaminhados** ao setor administrativo do SISEMA para a elaboração do DAE, intimando-se definitivamente a interessada para o pagamento da multa simples no prazo e vinte dias, sob pena de inscrição imediata do crédito em dívida Ativa do Estado, em face do encerramento da fase administrativa.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.