

À CÂMARA NORMATIVA E RECURSAL DO CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL DE MINAS GERAIS – CNR/COPAM

REF.: Relato de vista ao Processo Administrativo Loteamento Estâncias da Mata – Jaboticatubas/MG

Processo Administrativo Nº 677899/2019 - Nº 405/2004/002/2009 - AI/Nº 7837/2009

Empreendimento: J Naves Imóveis Ltda. - Parcelamento de solo - Jaboticatubas/MG.

I. BREVÍSSIMO HISTÓRICO DO PROCESSO

Em que se pese todo o sempre exaustivo debate em relação à aplicabilidade Prescrição Intercorrente como consequência imediata de toda inércia e ineficiência pública que decorre sobre a análise dos processos, em especial aqueles em deliberação nesta Câmara, o que evidentemente também se aplicaria neste caso, em razão de decurso de prazo superior a 14 (sim, quatorze) anos com o processo já chegando à puberdade em sua análise e aguardando desfecho, neste caso a questão de mérito se apresenta tão ou mais relevante, e merece melhor análise, até porque como se demonstrará adiante, a autuação se apresenta tecnicamente improcedente e equivocada.

Se trata é de um empreendimento de Parcelamento do Solo, na modalidade Loteamento que remete ao ano de 1993, portanto há 30 (trinta, isso mesmo trinta!) anos atrás. Sua entrega foi recebida pelo município de Jaboticatubas em dezembro de 2004 e o Auto de Infração objeto desta longínqua discussão fora lavrado em outubro de 2009, portanto há quase 14 anos.

II. DISCUSSÃO SOBRE O TEMA

O debate aqui se estabelece sobre as seguintes questões: lançamento de esgotos diretamente no solo e ausência de Licenciamento Ambiental.

2.1 – Lançamento de esgotos

Deixaremos por um breve tempo a discussão inicial para, novamente, frisar o martírio ou suplício de se lotear em Minas Gerais. Tarefa para poucos.

Reparando melhor, estamos em pauta com um empreendimento de 30 anos, no mínimo, visto que não temos as informações dos prazos de análises dos projetos de parcelamento junto ao poder público desde sua real entrada até a derradeira aprovação. Interessante que neste caso em apreço se trata de um loteamento aprovado, registrado e recebido pelo Poder Público em um município de gravíssimos problemas de regularidade imobiliária, interessante também que a própria fiscalização com aparente desejo de buscar quaisquer irregularidades de matéria ambiental proveniente do processo de instalação, encontrou tão e somente um suposto lançamento de esgoto irregular. O suposto lançamento este demonstrado através de coordenadas sem um devido registro fotográfico para melhor elucidar o fato, ou ao menos, se houve registro, não pensado ao processo.

No caso do lançamento de esgotamento sanitário tem-se, objetivamente, uma ausência de culpa por parte do empreendedor **do loteamento**. Aquilo que se propôs apresentar como infraestrutura básica, fora aceita pelo município, na forma como foi projeto, aprovado e posteriormente recebido, com esgotamento por sistema estático, a ser construído pelos moradores quando da ocupação dos respectivos lotes.

Impossível, portanto, imputar a culpa ao loteador pelo mau uso do proprietário do seu próprio lote. Outra interpretação mais lógica e alinhada ao posicionamento da AGE quanto à responsabilidade subjetiva da punição administrativa (Parecer AGE n. 15.877 de 23 de maio de 2017), é no sentido de que a responsabilidade de solução esgotamento sanitário seria individual, tal como constou do conjunto de obras aprovado, ou seja, o dono do lote tem a obrigatoriedade de instalação do sistema, ficando a cargo do loteador tão somente a infraestrutura urbana básica, esta por sua vez como outrora narrado, já construída e entregue ao Poder Público Municipal.

Em outra ótica a responsabilidade seria transferida para o condomínio ou associação (caso exista), em virtude da responsabilidade supletiva pela fiscalização do cumprimento de cláusulas prévias e regulamentos de uso e ocupação e parâmetros construtivos e também da responsabilidade intramuros, sempre atuando supletivamente à atuação municipal, conforme os objetivos da sua instituição.

Não se trata de diminuir a importância do tratamento correto do esgotamento sanitário, dado que este tema não está em discussão. Entende-se como primordial e obrigatório o correto recolhimento, tratamento e lançamento do esgotamento sanitário, sem qualquer dúvida, elemento fundamental para o saudável meio ambiente urbano.

Para o presente caso, contudo, é injusto aplicar culpa (e multa decorrente) ao loteador, em decorrência de loteamento já entregue ao município, sobre o qual ele já não detém qualquer capacidade de ingerência, e em decorrência da impossibilidade de fiscalização por parte do loteador sobre a responsabilidade individual na instalação e operação do sistema de fossas loteamento. Esta responsabilidade, em um loteamento entregue, compete em primeiro lugar ao proprietário do lote, a ser fiscalizado pela prefeitura municipal, e supletivamente pela associação de moradores nas omissões da prefeitura, se houver associação presente.

Em analogia seria como se um adquirente fizesse uma supressão de vegetação irregular dentro de seu lote e o culpado fosse o loteador, ou se ao se construir uma edificação no lote o proprietário invada e ocupe metade da rua pública em frente ao seu lote e a culpa seja imputada ao loteador.

Outra analogia importante, imagine-se a hipótese em que a obra tenha sido projetada, aprovada e entregue com sistema de esgotamento dinâmico, com tratamento (ETE), já tendo sido executada e entregue para operação da COPASA há 11 anos e que um dos emissários de esgotos venha a romper, e o esgoto atinja um córrego da região. Neste caso, não há dúvidas de que a penalidade administrativa (multa) seria aplicável apenas à COPASA – responsabilidade administrativa subjetiva – e a responsabilidade civil pela correção do dano ambiental (consertar o tubo e impedir o vazamento de esgotos) seria também da COPASA e do município – responsabilidade civil objetiva.

É incompreensível, devido que as penalizações seriam diferentes no caso em que o responsável pela construção do sistema de coleta e tratamento de esgotos é o proprietário do lote em lugar de uma concessionária de serviços públicos, apenas em razão de que o sistema aprovado é individual.

A nosso ver, portanto, ilegal a autuação do loteador como realizada em 2009, em razão, de fossa negra construída pelo proprietário de lote, dado que ao loteador não cabe qualquer culpa na matéria, nem capacidade de ação sobre a questão.

2.2 – Ausência de licenciamento ambiental

A outra análise que deve ser feita é em relação à alegada ausência de licenciamento ambiental do loteamento. Para o presente é imperioso reconhecer que se trata de empreendimento efetivamente dispensado de

licenciamento ambiental visto se tratar de loteamento aprovado e registrado antes de 28 de novembro de 2002.

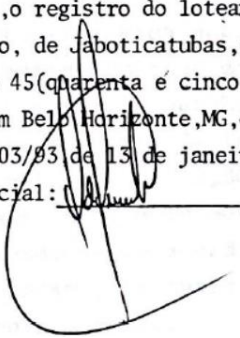
Como se vê da matrícula de registro do loteamento (imagem reproduzida abaixo) o loteamento foi regularmente aprovado pela Prefeitura Municipal de Jaboticatubas em 13 de Janeiro de 1993 e regularmente registrado pelo Cartório de Registro de Imóveis em 29 de março de 1993.

COMARCA DE
JABOTICATUBAS



ESTADO DE
MINAS GERAIS

REGISTRO DE IMÓVEIS

- CERTIDÃO -	ODILON RAJÃO, Oficial do Registro de Imóveis, da Comarca de Jaboticatubas, Estado de Minas Gerais, na forma da lei, etc,
<p>CERTIFICO para os devidos fins, que nos termos da Lei 6.766, de 20 de dezembro de 1979, procedi nesta data, sob o n.º 01/4397, fls. 148, do Livro n.º 2-0 de Registro Geral, o registro do loteamento denominado "ESTÂNCIAS DA MATA", situado neste município, de Jaboticatubas, constituído de 645 (seiscentos e quarenta e cinco) lotes, em 45 (quarenta e cinco) quadras, de propriedade de J. NAVES IMÓVEIS LTDA, sediada em Belo Horizonte, MG, devidamente aprovado nos termos do Decreto Municipal n.º 003/93 de 13 de janeiro de 1.993. Dou fé. Jaboticatubas, 29 de março de 1.993. O Oficial: </p>	

Tendo se encerrado o registro em março de 1993, é seguro afirmar que, este loteamento nunca fora passível de licenciamento, seja nos termos da DN COPAM 156/2010, art. 1º, seja nos termos do Artigo 116-A da Lei 20.922/2013, ambos transcritos abaixo:

"Deliberação Normativa COPAM n.º 156, de 11 de agosto de 2010.

Art. 1º - Para fins de autorização para intervenção ambiental/florestal em lotes individuais, não será exigido o licenciamento ambiental dos empreendimentos de parcelamento de solo comprovadamente aprovados e registrados, nos termos da Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, até 28 de novembro de 2002, sem prejuízo da necessidade de correção de danos ambientais existentes.

Parágrafo único. Os empreendimentos a que se refere o caput deste artigo ficam dispensados do licenciamento ambiental em nível estadual, observado o disposto no art. 6º desta Deliberação Normativa.

(...)"

"Lei nº 20.922, de 16/10/2013

(...)

Art. 116-A – Para fins de autorização para intervenção ambiental, não será exigido o licenciamento ambiental dos empreendimentos de parcelamento de solo, implantados ou não, comprovadamente aprovados e registrados, nos termos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, até 28 de novembro de 2002.

Parágrafo único – Os empreendimentos a que se refere o caput ficam dispensados do licenciamento ambiental em nível estadual, ressalvadas as demais autorizações, licenças, alvarás e outorgas previstos na legislação.

(...)"

De fato, quando da discussão nesta CNR da DN COPAM n. 156/2010 houve debates acerca da possibilidade de que a DN 01/1990 do COPAM tivesse criado a exigibilidade do licenciamento ambiental para parcelamento de solo, e, portanto, a data de corte deveria ser 22 de março de 1990. Não foi o entendimento que prevaleceu. Naquela discussão entendeu-se que a DN COPAM 01/1990, quando de sua publicação original, estabeleceu tão e somente valores para pagamento de taxas dos processos que se submetiam a licenciamento. Não estabelecia quem, ou o que deveria ser obrigatoriamente licenciado no âmbito estadual, apenas estabelecia valores de cálculo das taxas, com base em porte e potencial poluidor dos empreendimentos efetivamente licenciados. Naquela época, chamava-se ao licenciamento ambiental empreendimentos específicos conforme a capacidade de trabalho e conveniência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Procedia-se ao licenciamento nesta época com base no poder amplo da secretaria de avocação ao licenciamento.

Tanto é assim, que somente a publicação da DN COPAM 58/2002 de 22/11/2002, tornou exigência aos loteamentos enquadrados nas hipóteses. É exatamente o texto do artigo 1º da DN COPAM 58/2002, que nunca teve paralelo na DN COPAM 01/1990, *in verbis*:

"Art. 1º. - A atividade de loteamento do solo urbano para fins exclusiva ou predominantemente residenciais no Estado de Minas Gerais é passível de licenciamento ambiental, nos termos desta Deliberação Normativa."

Por estas razões, quando da elaboração da DN COPAM n. 156/2010 se pacificou o entendimento de que somente a DN COPAM n. 58/2002, em 22 de novembro de 2002, estabeleceu a exigência de licenciamento ambiental no âmbito estadual para os projetos de loteamento, e foi esta a data que restou consignada como linha de corte na DN.

Posteriormente, por força da Lei Estadual 22.796/2017, a mesma data passou a constar expressamente do Código Florestal Estadual, Lei 20.922/2013, com dispensa incondicionada do licenciamento ambiental dos loteamentos regularmente aprovados e registrados antes de 22 de novembro de 2002.

Todavia, mencionar da DN 01/1990 como constou do Parecer no presente caso, é ignorar a verdadeira função que a norma se prestou a sua época, e uma tentativa imprópria de reabrir por vias oblíquas debate que já se pacificou.

Não obstante, esta temática sobre a necessidade ou não de licenciamento ambiental para loteamentos comprovadamente aprovados e registrados antes da publicação da DN 58/2002 reiteradamente tem retornado a esta câmara apesar de que deveria ter entendimento pacificado. Houve outros casos cujo parecer da FEAM fora indeferido pelo conselho, a estes mesmos fundamentos sendo que para o presente caso é fundamental a manutenção da coerência.

Outra percepção importante é que, ainda que em 1993 houvesse a exigibilidade do licenciamento ambiental do empreendimento (por algum motivo que por ora não conseguimos imaginar), hoje ele se encontra expressamente dispensado desse licenciamento. Disso decorre o que se chama retroatividade penal benéfica ao réu no âmbito administrativo, decorrente diretamente do Art. 5º, XL, CF/88:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)
XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;
(...)”.

No caso, equivaleria à hipótese em que, tendo um loteamento chamado ao licenciamento ambiental, com as autuações por falta de licenciamento, se o tenha em seguida dispensado do licenciamento por constatação do órgão de que não é o caso de proceder ao licenciamento. Neste caso as autuações também seriam derogadas. É o caso, com o nuance de que o chamamento alegado pela SEMAD teria ocorrido em 1993 e a dispensa do licenciamento teria ocorrido em 2010. Não importa quanto tempo medeie entre uma coisa e outra, dispensado de licenciamento o

loteamento está e não pode ser penalizado por falta de licenciamento sob pena de incoerência por parte da SEMAD que chega às raias do absurdo.

Esta é a lógica da retroatividade penal benéfica ao réu: se o fato quando ele o cometeu era punível, e posteriormente deixou de sê-lo, ou teve sua punição reduzida, será sempre aplicada a penalidade mais branda para o réu, em qualquer fase que se encontre o processo, ainda que o réu já tenha iniciado o cumprimento da sua punição. Essa mesma lógica vale para as penalidades administrativas.

Quem está dispensado de licenciamento não pode, em nenhuma hipótese, ser autuado por falta de licenciamento!

Aqui também vale uma dose de empatia com esta Secretaria, dado que passados 30 (!) anos desde a aprovação e registro do loteamento, 19 anos da entrega das obras ao município e 14 anos desde o protocolo do recurso, a memória legal de todo arcabouço jurídico se perdeu há muito no passado, visto que os conceitos tratados e ambiente de discussão que permeavam à época já não podem mais ser reprisados ou lembrados, ficando tão somente a frieza das normas e neste caso em pauta de análise equivocada por parte da FEAM.

Sempre importa narrar (novamente e de novo) como é difícil a tarefa do loteador regular em Minas Gerais, um loteamento aprovado e construído em 1993, entregue em 2004, fiscalizado em 2009 (!) ainda discutindo sua operação em 2023. Outra menção é a coragem (para não dizer outra coisa) do fiscal em suspender novas edificações dado que quaisquer compradores ou adquirentes à época compraram um lote registrado e cadastrado do município, portanto regular do ponto de vista urbanístico e cartorial e cujo objeto (edificação residencial) não é passível de licenciamento em hipótese alguma.

Isso remonta ao quanto é difícil começar e terminar um processo de parcelamento do solo em boa medida em função de um rigor burocrático excessivo que coloca o loteador legal em uma posição de estar sempre flertando com a irregularidade. Este fato pode ser verificado pelo baixo número de loteamentos regulares no estado em detrimento dos informais, estes sim os grandes campeões de venda, sempre à margem das fiscalizações ambientais.

III. CONCLUSÃO

Por tudo que foi expresso no Parecer apresentado a esta egrégia câmara e pelo todo narrado neste Relato de Vistas elaborado por este conselheiro, por todas as informações advindas do processo, sugiro pelo urgente cancelamento do indevido Auto de Infração 7837/2009 para o Condomínio Estâncias da Mata no município de Jaboticatubas/MG, cumpridor de todos os preceitos urbanísticos, cartoriais e ambientais que lhe foram compulsórios à época para que este finalmente possa vir a gozar de quaisquer óbices nestes 30 anos passados desde sua aprovação.

Sendo o que nos resta, este o parecer que se submete à apreciação desta **Câmara Normativa Recursal do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM.**

Helcio Neves da Silva Júnior
Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais – CMI/SECOVI-MG.

Maria Eduarda Rodrigues da Cunha e Gonçalves
Conselho da Micro e Pequena Empresa da FIEMG

João Carlos de Melo
Instituto Brasileiro de Mineração – Ibram

Monicke Sant'Anna Pinto de Arruda
Federação das Indústrias de Minas Gerais - FIEMG