



PARECER ÚNICO

PROTOCOLO Nº 0078039/2017.

Indexado ao Processo n.º 03381/2005/002/2013.	
Auto de Fiscalização n.º 032/2013.	Data: 09/04/2013.
Auto de Infração n.º: 45825/2013.	Data: 09/05/2013.
Notificação da Decisão: 30/09/2016.	Recurso: 31/10/2016.
Dec. 44.844/2008	Infração I: art. 83, Anexo I, código 114.

Nome do Empreendedor: Pangea Empreendimentos S.A..	
Empreendimento/Razão Social: Empresarial Park Sul.	
CNPJ: 02.082.382/0001-75.	Município: Matias Barbosa/MG.

Atividades do empreendimento:

Código DN 74/04	Descrição	Porte
- E-04-02-2-	Distrito industrial e zona estritamente industrial.	- G -

Data: 25/01/2017.

Responsável	MASP	Assinatura
Wander José Torres de Azevedo Analista Ambiental – Direito	1.152.595-3	
Núcleo de Auto de Infração	MASP	Assinatura
Bruno Machado da Silva Gestor Ambiental	1.364.396-0	

01. DOS FATOS

O empreendimento denominado PANGEA Empreendimentos Ltda., com nome de fantasia Empresarial Park Sul requereu, em 19/04/2006, Licença de Operação em Caráter Corretivo (L.O.C.) para a atividade de implantação de um distrito industrial e zona estritamente industrial no município de Matias Barbosa.

Na 57ª Reunião Ordinária do COPAM/ZM, realizada em 21/12/2009, o processo foi julgado, sendo concedida a Licença de Operação Corretiva. Nesta mesma data foi emitido pelo COPAM o certificado N° 0390 ZM de concessão da LOC, vinculado ao cumprimento de um total de 07 condicionantes, com validade até 21/12/2013.



Na data de 09/04/2013, foi realizada vistoria no empreendimento para fins de verificar o cumprimento de condicionantes, conforme Auto de Fiscalização nº 032/2013, quando se constatou o seguinte:

... a ETE existente no empreendimento, e responsável pelo tratamento do efluente sanitário de todas as empresas implantadas no condomínio empresarial, não se encontra em operação. Verificou-se que a mesma encontra-se instalada, constituída de 6 tanques de fibra, e que conforme informado a operação é de responsabilidade da COPASA. A falta de operação da ETE implica no descumprimento das condicionantes 3, 4 e 5 do parecer de Licença de Operação Corretiva.

Em decorrência, na data de 09/05/2013, foi lavrado o Auto de Infração nº 45825/2013, com a aplicação da sanção nele descrita, tendo sido sua atividade enquadrada como de grande porte.

Em síntese, o auto de infração informa que:

Em vistoria no empreendimento para verificar cumprimento de condicionantes da Licença de Operação Corretiva, constatou-se que a Estação de Tratamento de Efluentes – ETE Sanitária do Distrito Industrial, encontra-se inoperante, implicando no descumprimento das condicionantes 3, 4 e 5 do parecer único da LOC.

A infratora tomou conhecimento do auto de infração em 20/06/2013, ocasião em que foi notificada para que, no prazo de 20 dias, pagasse a multa ou apresentasse defesa.

Posteriormente, em 02/07/2015, o presente auto de infração foi submetido ao Controle da Legalidade de nº 0633247/2015, que recomendou a sua revisão, visando adequar o valor da multa à UFEMG do exercício financeiro de 2013.

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

Diante do exposto, acolho o presente Controle Processual por seus próprios fundamentos e aplico a reincidência genérica bem como atualizo o valor da infração I (código 114, Anexo I, art. 83 do Dec. 44.844/08), após o que o valor da



pena de multa simples deverá ser de R\$ 69.022,46 (sessenta e nove mil e vinte e dois reais e quarenta e seis centavos).

Reabro o prazo de 20 (vinte dias) para que o interessado possa apresentar a sua competente defesa administrativa, tudo nos termos do art. 82 do Decreto nº 44.844/08.

Após, encaminhem-se os autos para o parecer conclusivo.

Intimada da decisão acima em 02/12/2015, conforme documento de fls. 99, a interessada complementou sua defesa em 14/12/2015.

Nos termos do protocolo n.º 1207920/2015, foi apresentada manifestação sobre a citada atualização da multa.

Parecer único conclusivo de n.º 1085244/2016 recomendando: **a.)-** o conhecimento de ambas a defesas apresentadas, eis que tempestivas, mas, no mérito, opinou-se pela completa improcedência de suas teses, com a sugestão de: **a1.)-** convalidação da multa simples aplicada (com atualização); **a2.)-** avaliação de que não haveria mais sentido a aplicação do termo de embargo, em face da vistoria realizada *in locu* que constatou a não existência de poluição ou degradação, bem como funcionamento da ETE; e **a3.)-** notificação do recorrente para o fim de apresentação de eventual recurso;

Última decisão administrativa, datada de 20/09/2016 (protocolo 1085679/2016), acolhendo inteiramente os termos da sugestão *supra*;

Sobre esta decisão, é fato que consta dos autos a notificação do recorrente, datada de 30/09/2016, conforme número de rastreio JS495759801BR; e

Nos termos do representativo protocolo 1250907/2016, por sua vez, foi apresentado o competente recurso administrativo, isto em 31/10/2016.

Este é o relato sucinto dos autos.

01.1. Dos fundamentos do recurso

No que tange ao recurso apresentado, alegou-se, em síntese, que:



- a decisão que aplicou a atualização monetária, ao limitar a matéria da defesa apenas para o seu conteúdo (alteração do valor da multa), restringiu a defesa e, conseqüentemente, teria havido nulidade do procedimento;
- a instalação da ETE cumpriu a legislação ambiental;
- a operação da ETE foi repassada para a COPASA ou para a Prefeitura Municipal, de modo que um deste dois sujeitos é que seriam os responsáveis pelo tratamento de esgoto no empreendimento Empresarial Park Sul (Distrito Industrial); e
- teria cumprindo, sim, a condicionante para construção da ETE, não fazendo sentido a multa dos autos.

No seu entender, estes fatos seriam suficientes para a revisão da decisão recorrida e o cancelamento da multa, é o que requer.

Assim, passemos à análise do contorno dos autos.

02. DO CONTROLE PROCESSUAL

02.1. Do pressuposto legal para recorrer

O documento representativo da notificação, número de rastreio JS495759801BR, comprova a notificação do recorrente no dia 30/09/2016 (sexta-feira) sobre os termos da decisão de primeira instância administrativa.

Portanto, considerando a faculdade de recorrer, o prazo de tinta dias iniciou-se no dia 03/10/2016 (segunda-feira)¹ e venceria no dia 01/11/2016 (terça-feira), **sendo tempestivo, portanto, o recurso em tela**, tendo em vista que o seu protocolo junto ao órgão ambiental, protocolo 1250907/2016, deu-se no dia 31/10/2016 (segunda-feira); frise-se, ainda, que na respectiva peça constaram todos os seus outros requisitos essenciais.

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



Assim, satisfeitos os pressupostos legais, nos termos da norma processual administrativa competente, art. 43 e ss Decreto Estadual n.º 44.844/2008, recomenda-se que o **mesmo seja devidamente conhecido** para fins da análise de mérito de suas teses, confrontando-as com as conclusões exaradas no auto de infração, nas peças instrutórias dos autos e demais fundamentos legais, didaticamente abordados na forma dos tópicos seguintes.

02.2. Da análise dos fundamentos contidos no recurso

02.2.1. Da correta decisão administrativa

O auto de infração fora lavrado em maio de 2013, sendo o recorrente notificado, à época, para a apresentação de defesa ou pagamento da pena pecuniária.

Conforme se percebe da documentação constante às fls. 010/086, **a interessada apresentou a competente defesa administrativa, quando suscitou diversas matérias relacionadas com os autos, de maneira bastante ampla e articulada.**

Pois bem, como de amplo conhecimento de todos, em abril de 2014 foi exarado o Parecer da AGE n.º 15.333, que indicou a possibilidade de aplicação da atualização monetária às penas pecuniárias constantes em autos de infração ambientais.

Justamente com base neste entendimento, foi que em 08/07/2015 o agente responsável (Superintendente da SUPRAM/ZM) aplicou o preceito ao caso, promovendo a atualização monetária da multa simples dos autos para a base de **R\$ 69.022,46 (sessenta e nove mil, vinte e dois reais e quarenta e seis centavos)**; bastando-se ver o teor da decisão de fls. 087/088 e seus fundamentos.

Na mesma decisão, apurou que o auto de infração preenchia todos *“os requisitos de validade, sem prejuízo da continuidade do processo para constatação da caracterização da infração ambiental, porém deverá ser alterado, pois constatamos:”* *“X Ausência ou erro no valor da multa”*.



Diante disto, determinou a reabertura do prazo de vinte dias para que o ora recorrente pudesse se manifestar **especificamente sobre os termos desta citada atualização, que era a matéria afeta ao teor desta decisão administrativa** (art. 82 do Decreto n.º 44.844/2008).

Tudo no cumprimento integral e flagrante do devido processo legal e contraditório, sem que houvesse nada de censurável na ação em tela!

No presente recurso, alega-se nulidade desta decisão justamente por ter, no entendimento do interessado/recorrente, promovido uma espécie de “restrição” do direito de defesa. Sem razão de ser!

Para melhor entendimento da matéria, tem-se que fazer uma diferenciação profunda entre a **alteração da natureza da infração** e aquelas situações que dizem respeito à **repercussão da lavratura**.

Diametralmente diferente é a situação da aplicação de mero fator de correção monetária incidente sobre a multa. Quanto a este último, frise-se: não ocorre qualquer majoração da penalidade de multa simples! Neste caso, tem-se, apenas, uma mera atualização de seu valor para garantir a sua equivalência real à data da lavratura do auto de infração.

Ademais, no momento daquela decisão, não se identificou quaisquer das situações que pudessem, em tese, retirar a legitimidade do administrativo próprio de lavratura do auto de infração, eventualmente referentes, por exemplo, à inadequação quanto à competência, à finalidade, à forma, ao motivo e ao próprio objeto da infração.

Também, naquele momento, inexistia qualquer vício que desse ensejo à nulidade ou anulabilidade procedimental das fases administrativas anteriores.

Com efeito, contando o processo com todo o seu aparato instrutório de forma ímpolita e preparado para produzir todos os efeitos jurídicos cabíveis, por quais motivos se deferia optar pelo refazimento dos atos já praticados?



A decisão dada foi correta em abrir prazo para a apresentação de defesa, mas defesa quando seu conteúdo, pois que, caso tivesse feito diferente, esdrúxula teria sido!

Não é crível considerar que se devesse ter reaberto novo prazo defesa quanto à lavratura do auto de infração, uma vez que este ato exauriu-se pela sua apresentação tempestiva, tendo o interessado, inclusive à época, feito uma abordagem complexa sobre diversos pontos da autuação.

Para as matérias que não diziam respeito à atualização, é fato a incidência, para o caso, da **preclusão administrativa**, posto que foram tomadas em momento oportuno e devidamente impugnadas pelo interessado/recorrente, também tempestivamente.

Com feito, pode-se conceituar **preclusão consumativa** como *“a extinção da faculdade de praticar um determinado ato processual em virtude de já haver ocorrido a oportunidade para tanto. Por exemplo: o réu apresenta a contestação no décimo dia. No dia seguinte, viu que se esqueceu de mencionar um fato e tenta apresentar novamente a contestação. Logicamente, tal ato não poderá ser praticado em virtude da já apresentada contestação anterior. Uma vez praticado o ato processual, não poderá ser mais uma vez oferecido, haja vista a existência do instituto preclusão consumativa”*².

Foi justamente por este motivo que as questões de mérito estranhas à aplicação da correção da multa não podiam ter sido reabertas quando referida decisão administrativa datada de 08/07/2015.

Lembre-se que a ampla defesa e contraditório não podem ser considerados como preceitos absolutos, eles também devem obediência aos prazos e características próprias de cada fase processual dos autos administrativo e, até, judiciais.

² Fonte: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4462/Breves-consideracoes-acerca-da-preclusao>>. Acesso em 25/01/2017



Na realidade, da lição do eminente processualista João Batista Lopes, *“ao referir-se à ampla defesa, pretende a Constituição consagrar a garantia da defesa pertinente, necessária e adequada, já que o abuso de direito é vedado pelo sistema jurídico”*³.

Aqui não se está a afirmar que o processo não deva respeito à verdade material, à instrumentalidade das formas ou formalismo relativo, mas a reabertura infinita de manifestação em vários momentos e sobre pontos que não dizem respeito a decisão tomada ocasionaria a perpetuidade de sua análise, afrontando a **celeridade e a isonomia, princípios constitucionais que também devem imperar em qualquer processo administrativo (art. 37 da C.F.)**.

Logo, não tendo se identificado quaisquer vícios procedimentais e também em relação à defesa apresentada em momento anterior, era dever do juízo administrativo o aproveitamento dos efeitos até então prontos para atingir o seu fim.

Neste aspecto, apesar da citação do art. 64 da Lei n.º 9.784/1999 nos termos do recurso em tela, não se pode perder de vista que o citado normativo regula, apenas e tão somente, os processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, não podendo ser aplicado de maneira imediata ao caso em questão, cumprindo, assim, preceito de seu próprio texto ao prever a excepcionalidade da regra, caso exista norma específica que trate de maneira própria a questão (art. 69).

Aliás, sobre a matéria, a ilustre professora de Direito Administrativo, Dra. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esclarece em sua obra que (grifos nossos):

*“O processo administrativo está hoje disciplinado, no âmbito federal, pela Lei nº 9.784, de 29-1-99. Ela estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando à ‘proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração’. **Estados e Municípios que queiram dispor sobre a matéria deverão promulgar as suas próprias leis.** No Estado de São Paulo, a matéria está disciplinada pela Lei nº 10.177, de 30-12-1998.*

³ LOPES, João Batista. Curso de direito processual civil. São Paulo: Editora Atlas, 2005, v. 1, p. 44.



A lei federal contém normas referentes aos processos administrativos em geral, que tramitam perante a Administração Pública Federal, direta e indireta, abrangendo, além do Poder Executivo, também os órgãos administrativos demais Poderes, conforme artigo 1º, § 1º. Porém, teve o cuidado de respeitar as normas que disciplinam os processos específicos, aos quais a nova lei se aplicará apenas subsidiariamente (art. 69).” (Di, Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. – 19. Ed. – São Paulo: Atlas, 2006.)

Na concretude deste preceito, eis que a citada lei não se aplica ao presente procedimento, **a uma** porque o caso dos autos é de tutela do Estado de Minas Gerais, **a duas** porque há norma procedimental específica Estadual tratando da análise e do julgamento de auto de infração ambiental, sendo esta encartada pelos termos do Decreto de n.º 44.844/2008 (art. 82), o qual é uma sistemática ESPECÍFICA e PRÓPRIA do caso c/c os princípios norteadores da Administração Pública.

Há de se salientar, por fim, que estamos diante de duas defesas administrativas tempestivas, logo dentro do princípio de que não há nulidade sem prejuízo (*pas des nullités sans grief*), eis que a manifestação apresentada pela preliminarmente no recurso não faz nenhum sentido de ser também sobre este prisma de análise.

Semelhante ao caso deste autos, o Tribunal Federal da Segunda Região⁴ já teve oportunidade de se manifestar, atestando de maneira enfática que *“quanto à nulidade do auto de infração, é certo que defeitos menores não prejudicam a presunção de legalidade, legitimidade e veracidade do referido ato, não devendo ser declarada a sua nulidade por eventuais falhas que não geram prejuízos para o executado promover a sua defesa, informado que é o sistema processual brasileiro pela regra da instrumentalidade das formas (pas des nullités sans grief), nulificando-se o processo, inclusive a execução fiscal, apenas quando há sacrifício aos fins da Justiça. Nesse contexto, e considerando que a embargante apresentou defesa administrativa, não há falar em inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. (TRF 2ª Região. AC 200651015226773 AC - APELAÇÃO CIVEL – 511766. 6ª Turma Especializada. Relator: Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA. E-DJF2R - Data::19/09/2011 - Página::111/112)”*

Logo, incabível a alegação de nulidade sobre esta questão!

⁴ Disponível em: <<file:///C:/Users/IEF/Downloads/368774.pdf>>. Acesso em 25/01/2017



02.2.2. Da operação do empreendimento

Em sede recursal, o interessado devolveu à instância revisora fundamentos sobre a operação e o funcionamento de seu empreendimento. Trata-se de um distrito industrial, que recebeu o nome de Empresarial Park Sul.

O auto de fiscalização n.º 32/2013, quando da realização de vistoria *in locu*, constatou o descumprimento das condicionantes números 3, 4 e 5, devidamente aprovadas na LOC nos idos de 21 de dezembro de 2009, PA n.º 03381/2005/001/2006, de seguintes teores (marcamos):

Condicionantes da Licença de Operação Corretiva Processo Nº: 03381/2005/001/2006		
Itens	Descrição da Condicionante	Prazo
1.	Executar o projeto de drenagem pluvial (periférica) da área do lixão 1, conforme projeto apresentado.	60 dias *
2.	Reapresentar o programa de educação ambiental. O programa deverá ser detalhado conforme Termo de Referência aprovado pela DN COPAM 110/2007.	60 dias *
3.	Comprovar o funcionamento e eficiência da Estação de Tratamento de Esgoto.	60 dias *
4.	Execução do Programa de Automonitoramento Ambiental, conforme definido no ANEXO II.	Durante a vigência da Licença Ambiental
5.	Apresentar comprovação da destinação do lodo gerado na ETE.	60 dias *

Tais condicionantes foram objeto de pedido de prorrogação, o qual contou com decisão favorável lavrada na data de 12/04/2010, quando da 60ª RO da URC/ZM.

Ainda assim, em 2013, constatou-se a infração quando ao Código 114 do Dec. 44.844/2008, quando o recorrente descumpriu, justamente, as condicionantes 3, 4 e 5.

O interessado alega que o serviço da ETE é de natureza essencialmente pública, de modo que, em tese, a obrigação deveria tocar ao Ente municipal e não à recorrente.



Alega, ainda, que a infração também lhe foi indevidamente lavrada, pois que na data de 24 de março de 2008 assinou contrato de comodato com a CIA. de Saneamento do Estado de Minas Gerais, acordo o qual contou com a cessão do “*Serviço Público de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário do Empresarial Park Sul, situado no Município de Matias Barbosa/MG,...*”

Sem razão de ser!

Com efeito, “*considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*”⁵, de modo que a responsabilidade decorre do “*não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental*”⁶.

O recorrente era o sujeito ativo da solicitação de regularização ambiental do referido Distrito Industrial, que recebera decisão favorável em seu processo de licença de operação. Desta forma, independentemente de disposição que tenha estabelecido com terceiros, deveria ter observado adequadamente os prazos visando o cumprimento das obrigações que lhe eram próprias, dentre elas, justamente constava a regularização do tratamento de seus efluentes industriais!

Desta maneira, fica claro que não há como se acolher os citados fundamentos, pois a inobservância de regras que tutelam os interesses veiculados pela Administração Pública como relevantes são aptas a deflagrar a ação sancionadora administrativa competente.

03. DA COMPETÊNCIA

No caso, está-se a analisar infração lavrada por servidor lotado na SUPRAM/ZM que fora decidido em primeira instância por seu próprio Superintendente; considerando que a matéria da **Infração I** é afeta ao disposto no art. 83, Anexo I, código 114, do Decreto

⁵ Art. 70 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

⁶ Art. 14 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.



Estadual de n.º 44.844/2008; considerando o disposto no art. 43, inciso I, do mesmo diploma; e considerando, por fim, que tal infração insere-se nas normas definidas pela Lei n.º 7.772, de 08 de setembro de 1980; eis que o controle em sua segunda instância administrativa dar-se-á pelos Conselheiros da respectiva **Unidade Regional Colegiada da Zona da Mata**.

04. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opinamos pelo conhecimento do recurso, eis que cumpriu os requisitos formais para tanto, mas, no mérito, aos Conselheiros da URC da Zona da Mata, que os seus pedidos sejam julgados **TOTALMENTE IMPROCEDENTES**, para o fim de confirmar a multa simples no valor de **R\$ 69.022,46 (sessenta e nove mil e vinte e dois reais e quarenta e seis centavos)**.

Após, sejam os autos encaminhados para o setor administrativo do SISEMA para a competente elaboração do DAE, intimando-se definitivamente a interessada para o pagamento da pena pecuniária no prazo e vinte dias, nos termos do art. 48 do Decreto n.º 44.844/2008, 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.