



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

Empreendedor: Mineração Matheus Leme

Empreendimento: Mineração Matheus Leme

Processo N.º 298/1996/004/2003

1 – INTRODUÇÃO

O empreendimento em epígrafe desenvolve atividade de lavra a céu aberto de agalmatolito com tratamento a úmido no município de Mateus Leme. Em setembro de 2003, a Mineração Matheus Leme foi autuada por lançar resíduos sólidos resultantes da limpeza de bacia de decantação em drenagem a jusante de suas instalações, infração gravíssima, nos termos do art. 19, §3º, 6, do Decreto Estadual nº 39.424/98. Destaca-se que a disposição irregular era recorrente pela empresa, sendo entendimento da FEAM que os impactos resultantes eram irreversíveis.

Em 29/09/2003, o empreendedor apresentou defesa administrativa tempestivamente, procurando descaracterizar a infração. No mérito alegou, em síntese, ocorrência de erro de tipicidade e não ocorrência de poluição, solicitando, por fim, a aplicação de atenuantes pela existência de ações de recuperação da área.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A FEAM realizou nova vistoria na área em 09/03/2004, constatando a continuidade dos problemas ambientais, especialmente avanço de processos erosivos e disposição inadequada de resíduos.

Em Parecer Técnico da FEAM datado de 11/05/2004, concluiu-se que a empresa não havia apresentado, em sua defesa, argumentos ou justificativas que descaracterizassem a infração, sendo sugerida a aplicação das penalidades cabíveis e a recuperação da área, fundamentada em projeto a ser apresentado pelo empreendedor em 45 dias. No mesmo sentido, o parecer jurídico da FEAM, de 05/09/2007, recomendou a aplicação da penalidade no valor de R\$ 18.621,75, remetendo os autos para julgamento pela Câmara de Atividades Minerárias (CMI) do COPAM.

Em 25/10/2007, a CMI deliberou pela aplicação da multa, com descaracterização de agravante e consideração de atenuante de redução em um terço, resultando em R\$ 12.414,50. A decisão foi comunicada ao empreendedor por meio de ofício em 13/11/2007, ao qual foi juntado o respectivo Documento de Arrecadação Estadual (DAE).

Em 11/12/2007, o empreendedor apresentou novo pedido de reconsideração, com a mesma argumentação utilizada anteriormente, acrescida da solicitação de assinatura de Termo de Compromisso (TC) para conversão do valor da multa em obrigação de execução de medidas de interesse ambiental, com fundamento no art. 21, §§ 2º e 7º, do Decreto Estadual nº 39.424/98.

Em razão do pedido de reconsideração, a FEAM elaborou novo Parecer Técnico, datado de 21/01/2008, concluindo pela improcedência e afirmando que a empresa mantinha sistema de controle ambiental insatisfatório, em razão da continuidade dos processos erosivos e deficiência em seu sistema de drenagens, entre outras inadequações. Não foi abordado o pedido de assinatura de Termo de Compromisso. O Parecer Jurídico da FEAM, de 18/02/2008, também opinou pela inexistência de alegações que pudessem descaracterizar a infração, recomendando à CMI o indeferimento do pedido de reconsideração e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

reconhecendo a possibilidade de assinatura de Termo de Compromisso, mediante apresentação de proposta do empreendedor.

Em razão de mudanças na legislação introduzidas pelo Decreto Estadual 44.309/2006, especialmente em relação às competências dos órgãos ambientais, o processo foi remetido para a SUPRAM Central Metropolitana em 14/03/2008, sendo que passou a ser da URC Paraopeba a competência para apreciação da reconsideração. Em 15/05/2008, o processo foi pautado para julgamento e o pedido de reconsideração foi indeferido, tendo sido informado, via ofício ao empreendedor, que o prazo para recurso ou para efetivação do pagamento da multa era de 20 dias, sob pena de condução do processo para inscrição em dívida ativa do Estado. Novamente foi enviado o DAE, com valor atualizado de R\$ 13.724,87.

O empreendedor interpôs recurso em 14/07/2008, direcionado à Câmara Normativa e Recursal (CNR) do COPAM, com a mesma argumentação apresentada anteriormente e requerimento de assinatura de Termo de Compromisso, descrevendo no próprio recurso a proposta técnica de recuperação de erosão situada a jusante das bacias de decantação em seu empreendimento, a qual já estaria em execução, segundo informou. Na realidade, a proposta do empreendedor era de que fossem objeto do Termo de Compromisso as medidas de conclusão do Plano de Recuperação de Erosão apresentado à FEAM em 2004 em razão do próprio dano objeto da presente autuação.

Em seu Parecer Jurídico, de 16/03/2009, acerca do recurso, a FEAM manteve o entendimento de incorrência de alegações que pudessem descaracterizar a infração cometida, considerando que a solicitação de celebração do Termo de Compromisso, por ser tempestiva, deveria ser acatada. Em conclusão, ressaltou que a penalidade aplicada deveria ficar suspensa até o efetivo cumprimento do Termo de Compromisso, nos termos do art. 21, §1º do Decreto nº 39.424/98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O processo foi pautado para deliberação da CNR em 15/09/2010, quando foi retirado de pauta por solicitação da FEAM, sem registro de justificativa em ata.

Somente em 22 de maio de 2012, o Procurador-Chefe da FEAM determinou o envio da proposta de Termo de Compromisso, apresentada no bojo do recurso, à área técnica da FEAM para análise, consignada em parecer datado de 15/06/2012, o qual concluiu que:

“as informações apresentadas não são suficientes para propor um Termo de Compromisso para recuperar a área degradada localizada no terreno da empresa. As ações foram descritas de forma extremamente sumária e não demonstram o grau de intervenção que deverá ser realizado para recuperar a área de forma satisfatória.

Para fazer jus à assinatura do Termo de Compromisso a proposta técnica deveria ter contemplado com maior detalhamento das ações previstas para sua recuperação, como os objetos de cada ação, monitoramento para evitar novos focos erosivos, além de cronograma físico das atividades, croquis e fotos atualizadas para mostrar a área a ser tratada, e outras medidas que porventura o perfil do terreno possa demandar.”

O parecer registrou ainda a falta de ART do autor das proposições técnicas, sugerindo que deveriam ser feitas por equipe multidisciplinar, e concluindo que o detalhamento executivo das medidas de reabilitação seria imprescindível para avaliação do corpo técnico do SISEMA.

Finalmente, foi juntado adendo ao Parecer Jurídico de fls. 87/88 dos autos do processo administrativo, o qual conclui que a autuada não apresentou proposta de Termo de Compromisso, sugerindo o retorno do processo à pauta da CNR para continuidade do julgamento, com incidência do disposto no Decreto Estadual nº 44.844/2008, e o indeferimento do recurso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Na reunião da CNR do dia 19/12/2012, o processo de licenciamento foi pautado para julgamento, tendo sido objeto de pedido de vistas pelo representante da Procuradoria-Geral de Justiça, em razão de discussões acerca da possibilidade de ocorrência de prescrição intercorrente no caso em análise.

2 – DISCUSSÃO

2.1 – Da prescrição

O presente caso teve tramitação tumultuada em razão de mudanças na legislação aplicável e nas competências para análise e julgamento, constatando-se, no entanto, que durante dois momentos permaneceu longo tempo sem qualquer movimentação, sendo o mais significativo entre 11/05/2004, data do Parecer Técnico da FEAM sobre a defesa administrativa apresentada pelo empreendedor contra a autuação, e 05/09/2007, data do parecer jurídico da FEAM sobre a mesma defesa. Também entre a retirada do processo da pauta da CNR pela FEAM em 15/09/2010 e a manifestação do Procurador-Chefe da FEAM em 22 de maio de 2012, o processo permaneceu parado.

Conforme narrado na introdução, desde seu início, o processo passou por intensa movimentação, decorrente da defesa, de dois pedidos de reconsideração, do pedido de assinatura de Termo de Compromisso (TC) e do recurso administrativo, todos interpostos pelo empreendedor. Cada um desses expedientes gerou necessidade de elaboração de um parecer técnico e de um parecer jurídico, ou seja, foram elaborados um total de 10 pareceres pela FEAM. Também foram feitas duas vistorias no empreendimento. O processo passou deliberação da CMI, da URC Paraopeba e foi finalmente pautado na CNR. Houve pedidos de vista pelos conselheiros e retiradas de pauta. Registra-se, assim, que de forma geral, o processo não ficou paralisado por longos períodos, à exceção daqueles descritos no parágrafo anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em que pese a crítica acerca da morosidade no processamento de autuações e multas pelo órgão ambiental, não há que se falar neste caso na ocorrência de prescrição ou de decadência. Ademais, o próprio empreendedor demonstrou desinteresse na efetiva resolução do problema, ao manifestar interesse na assinatura de TC sem, posteriormente, procurar o órgão ambiental para definir os termos do projeto e assinar o instrumento com o órgão ambiental.

A possibilidade de ocorrência de prescrição nos processos administrativos relativos a aplicação de multas por infrações ambientais foi tema exaustivamente discutido em diversas ocasiões pelo COPAM, já tendo a Advocacia Geral do Estado firmado posicionamento acerca da matéria nos pareceres nº 15.047, aprovado em 24/09/2010, e nº 15.076, aprovado em 06/04/2011.

De forma expressa, nos pareceres não foi reconhecida a possibilidade de ocorrência de prescrição intercorrente, em procedimentos administrativos desencadeados por defesa dos autuados, com fundamento no Decreto Federal nº 6.514/2008, que estabelece o procedimento administrativo federal para apuração de infrações ambientais. Não há previsão legal de prescrição intercorrente no Estado de Minas Gerais.

O Parecer AGE nº 15.047/2010 esclarece que, em se tratando de auto de infração no qual já conste a penalidade de multa, se o autuado apresentar defesa, inicia-se o processo administrativo, durante o curso do qual não ocorre decadência nem prescrição. O prazo prescricional fluiria apenas a partir da constituição definitiva do crédito não tributário, ou seja, a partir do decurso do prazo para defesa do autuado ou da notificação da decisão definitiva do órgão competente no processo administrativo.

Também esclarece que nos casos em que os autos de infração não podem prever a aplicação imediata da penalidade de multa, sendo esta fixada apenas depois de assegurado o direito de defesa do autuado, somente com a notificação da decisão final da instância competente acerca da multa a ser aplicada se teria como exercido o poder de polícia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em relação à prescrição intercorrente, o citado parecer da AGE transcreve decisão que não deixa dúvidas quanto ao termo inicial de contagem da prescrição quinquenal, nos seguintes termos:

5. O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*. Nesses termos, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator. Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado.

(...)

7. Nesses termos, embora esteja incorreto o acórdão recorrido quanto à aplicação do art. 205 do novo Código Civil para reger o prazo de prescrição de crédito de natureza pública, deve ser mantido por seu segundo fundamento, pois o termo inicial da prescrição quinquenal deve ser o dia imediato ao vencimento do crédito decorrente da multa aplicada e não a data da própria infração, quando ainda era exigível a dívida. (RESP n. 1.112.577/SP, Rel. Ministro Castro Meira)

O mesmo acórdão confirmou a inaplicabilidade dos dispositivos legais federais, que tratam da prescrição intercorrente em processos administrativos federais para apuração de infração ambiental, aos procedimentos relativos às autuações de entidades estaduais, esclarecendo que, nestes casos aplica-se o Decreto Federal nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal.

Quanto à decadência, o Parecer da AGE nº 15.047/2010 observa que, enquanto não for exercido o poder de polícia, com a decisão acerca da penalidade aplicável, fluiria o prazo decadencial de 05 anos a partir do conhecimento do fato (infração) pela administra pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

No entanto, o Parecer AGE nº 15.076/2011 reviu o referido entendimento, em razão da ausência de previsão normativa e fixação de prazos relativos ao instituto da decadência para exercício do poder de polícia em processos administrativos no âmbito de Minas Gerais. Mas, considerando a necessidade de conferir eficácia ao ordenamento jurídico, concluiu com a orientação de que o prazo para a Administração exercer o poder de polícia ambiental com fundamento no Decreto Estadual nº 39.424/98 seria de cinco anos contados da data em que tiver ciência da infração, entendendo-se que a lavratura do auto de infração ou qualquer ato tendente a verificar a infração à legislação ambiental já caracterizaria o exercício do poder de polícia, ainda que não fixada a penalidade imediatamente.

Destaca-se que o Parecer da AGE nº 15.047/2010 manifesta-se acerca do dever da administração pública decidir dentro de prazos razoáveis sob pena de responsabilidade do agente que, injustificadamente, deixar de emitir pronunciamento que lhe incumbe exarar, considerando, acima dos interesses individuais dos administrados, o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que fica prejudicado pelo incentivo ao cometimento de infrações sem a respectiva punição.

No mesmo sentido, o Parecer AGE nº 15.076/2011 dispôs que:

No âmbito da função judiciária do Estado essa é uma das grandes questões que se vem debatendo e, inclusive, dando ensejo a apressadas alterações legislativas com enfoque de buscar celeridade nos procedimentos como a que se vê no Projeto de Lei do Senado n. 166/2010, de novo Código de Processo Civil. O Conselho Nacional de Justiça vem trabalhando com metas ao Judiciário também na busca de solução mais rápida das demandas. Contudo, não há um prazo fixado para a conclusão dos procedimentos, nem penalidade ao Estado pela demora.

Nessa linha de raciocínio, entende-se que eventuais demoras na conclusão dos processos administrativos – embora como já ressaltado deva ser observado o princípio da eficiência administrativa, bem como os prazos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

legais para a prática dos atos – não podem ser consideradas, pela própria Administração, como suficientes ou aptas a impedirem a imposição da penalidade por infração à legislação ambiental, à míngua de regra legal que fixe prazo para conclusão ou prazo máximo de paralisação do procedimento, em âmbito estadual, e também em razão da finalidade de tais procedimentos, que envolvem a preservação do meio ambiente, dever do Estado.

No caso em análise resta claro que o prazo prescricional sequer se iniciou. Apenas após a decisão terminativa da CNR e o transcurso do prazo para pagamento da multa ao final fixada, será iniciada a contagem dos cinco anos. Tampouco se poderia argumentar decadência, porquanto não transcorreu o prazo de cinco anos entre o conhecimento da infração e a lavratura do respectivo auto.

2.2. Do Termo de Compromisso

Conforme previsão do revogado Decreto Estadual nº 39.424/98, em seu art. 21, §§ 2º e 3º, as multas poderiam ter sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por Termo de Compromisso aprovado pelo órgão que aplicou a penalidade, se obrigasse à adoção de medidas específicas para cessar ou corrigir a poluição ou degradação ambiental, sendo o prazo de praxe para requerimento de assinatura do TC de 20 dias contados da notificação da penalidade. Em caso de cumprimento integral a multa poderia ter o seu valor reduzido até 50% (cinquenta por cento).

Além disso, o Decreto previa que a multa aplicada poderia ser transformada em obrigação de execução de medidas de interesse de proteção ambiental, além das exigidas por lei, conforme Deliberação Normativa do COPAM (§7º).

No caso em apreço, o empreendedor solicitou a assinatura do TC em 11/12/2007, junto ao seu pedido de reconsideração, para conversão do valor da multa em obrigação de execução



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

de medidas de interesse ambiental, com fundamento no art. 21, §§ 2º e 7º, do Decreto Estadual nº 39.424/98.

O processo foi redirecionado para a URC Paraopeba, não havendo no processo manifestação acerca do pedido de assinatura de TC, tampouco fixação de prazo para apresentação da proposta, na decisão de indeferimento do pedido de reconsideração.

O empreendedor repetiu a solicitação de assinatura do TC em seu recurso à CNR, desta vez apresentando proposta de recuperação das áreas erodidas em sua propriedade como objeto.

Novamente, o Parecer Jurídico da FEAM considerou que a solicitação de celebração do Termo de Compromisso, por ser tempestiva, deveria ser acatada. Em conclusão, ressaltou que a penalidade aplicada deveria ficar suspensa até o efetivo cumprimento do Termo de Compromisso, nos termos do art. 21, §1º do Decreto nº 39.424/98.

No caso, de forma atípica, o empreendedor apresentou o requerimento de assinatura de TC e a proposta das medidas de “valia ambiental” no próprio pedido de reconsideração. No entanto, não procurou o órgão ambiental posteriormente para discutir os termos do TC, permanecendo inerte. O próprio empreendedor não demonstrou nenhum interesse em assinar o TC e resolver seus problemas ambientais.

Deve ser questionada a proposta do empreendedor em seu mérito, consistente exclusivamente na recuperação da própria área degradada por ação dele, que gerou a autuação. A recuperação é obrigação legal e constitucional, e deve compor o TC, mas é indispensável para a redução de até 50% do valor da multa ação reparadora em qualquer parte do território do Estado, conforme prevê a Lei Estadual nº 7.772/1980 em seu art. 16, §6º:

Art. 16. (...):



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

§6º - Até 50% (cinquenta por cento) do valor da multa de que trata o inciso II do caput deste artigo poderão ser convertidos, mediante assinatura de termo de compromisso com o órgão ambiental competente, em medidas de controle, que poderão incluir ação reparadora a ser realizada em qualquer parte do território do Estado, sem prejuízo da reparação do dano ambiental diretamente causado pelo empreendimento.

A situação é agravada pela constatação da continuidade da degradação até a última vistoria do órgão ambiental, ou seja, o empreendedor deveria ter sido autuado novamente por reincidência específica.

A ausência de ART é outro fator que torna a proposta apresentada inepta, servindo apenas como indicador do interesse do empreendedor em assinar o TC, o qual foi descaracterizado pelo desinteresse posterior evidenciado pela inércia do empreendedor.

Para que não fosse argumentado desconsideração da proposta apresentada pelo empreendedor, a FEAM fez a análise técnica em 15/06/2012, sendo considerada inadequada. Assim, o parecer da FEAM foi pelo indeferimento do recurso e pela não assinatura do TC, estando o processo instruído para deliberação definitiva da CNR.

3 – CONCLUSÃO

Não há em âmbito estadual previsão legal de prescrição intercorrente em processo administrativo para apuração de infração ambiental. A única modalidade de prescrição admissível seria a quinquenal, cujo prazo fluiria a partir da constituição definitiva do crédito não tributário, quando do decurso do prazo para defesa do autuado ou da notificação da decisão definitiva do órgão competente no processo administrativo.

Em relação à possibilidade de assinatura do Termo de Compromisso, restou clara a ausência de interesse do próprio autuado, que sequer procurou o órgão ambiental para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

discutir seus termos, apresentando proposta superficial e inepta, avaliada como insatisfatória pela FEAM.

Diante do exposto, somos pelo não provimento ao recurso aviado, pelos fundamentos de fato e de direito acima expostos, com manutenção da multa aplicada e incidência das devidas atualizações.

É o nosso Parecer,

S.M.J.

Belo Horizonte, 14 de janeiro de 2013.

Carlos Eduardo Ferreira Pinto

Promotor de Justiça

Cristina Kistemann Chiodi

Assessora Jurídica do Núcleo de Apoio ao Licenciamento Ambiental/MPMG