

À CÂMARA NORMATIVA E RECURSAL DO CONSELHO ESTADUAL DE  
POLÍTICA AMBIENTAL - CNR/COPAM

Processo Administrativo nº: 004/1999/003/2002  
Auto de Infração: 1163/2002



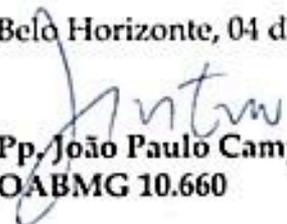
TENNESSEE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Avenida Afonso Pena, nº 262, sala 2.109, Bairro Sion, Belo Horizonte/MG, CEP 30.130-000, inscrita no CNPJ sob o nº 02.199.734/0001-77, inconformada, *data venia*, com a Decisão proferida por intermédio do Ofício nº 866/2015 NAI/ PRO/SISEMA, que indeferiu o Pedido de Reconsideração e manteve as penalidades de multa aplicadas no Auto de Infração em epígrafe, com fulcro no artigo 43 do Decreto nº 44.844/2008, vem, por seus procuradores *in fine* assinados, interpor o presente

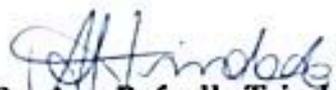
**RECURSO ADMINISTRATIVO**

pelos fatos e fundamentos que a seguir articula.

Termos em que,  
Pede Deferimento.

Belo Horizonte, 04 de setembro de 2015.

  
Pp. João Paulo Campello de Castro  
OAB/MG 10.660

  
Pp. Ana Rafaella Trindade  
OAB/MG 142.691

  
Pp. Janaina de O. Costa e Silva  
OAB/MG 157.879

  
Pp. Maria Ângela T. de Castro  
OAB/MG 43.579-E



## RAZÕES RECURSAIS



### 1. BREVE RELATO DOS FATOS

No dia 30.09.2002, foi lavrado pela equipe da FEAM, o Auto de Infração nº 1163/2002, tendo sido descrita a infração nos seguintes termos:

*"1 - Implantação de loteamento, já em processo de ocupação, sem a Licença de Instalação -LI e a Licença de Operação -LO.*

*2 - Realizar atividade que cause degradação ambiental, mediante o corte de Floresta Atlântica Semidecidual, para a abertura de sistema viário; intervenção direta em Áreas de Preservação Permanente (APP's) de nascente e cursos d'água, através de aterro e ocupação das mesmas por lotes e sistema viário; retificação de curso d'água e desencadeamento e desenvolvimento de processos erosivos provocando o assoreamento de cursos d'água.*

*3 - Ausência de infra-estrutura sanitária com o lançamento de esgoto 'in natura' em curso d'água ou dispostos em fossas negras situadas a pequenas distâncias dos pontos individuais de captação de água de abastecimento. Verificou-se também a queima e disposição inadequada dos resíduos sólidos gerados na área. "*

No Auto de Infração, foi imputando ao Autuado o cometimento das infrações previstas no art. 19, § 3º itens 1, 6 e 8 do revogado Decreto Estadual 39.424/98, conforme se transcreve:

*Art. 19 - Para efeito da aplicação das penalidades a que se refere o artigo anterior, as infrações classificam-se como leves, graves e gravíssimas.*

*§ 3º - São consideradas infrações gravíssimas:*

*1. Instalar, construir, testar, operar ou ampliar atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente sem Licenças Prévia, de Instalação ou de Operação emitidas pelas Câmaras Especializadas do COPAM ou seus órgãos seccionais de apoio, se constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;*

*(...) omissis*

*6. Causar poluição ou degradação ambiental de qualquer natureza que resulte ou possa resultar em dano à saúde humana, aos recursos hídricos, às espécies vegetais e animais, aos ecossistemas e habitats ou ao patrimônio natural ou cultural;*

*(...) omissis*

*8. Realizar atividade que cause degradação ambiental mediante assoreamento de coleções de água ou erosão acelerada nas Unidades de Conservação;*

No dia 17.12.2003, a Recorrente recebeu o Ofício COPAM/FEAM nº 1293/2003 o qual informou sobre o julgamento do Auto de Infração, sendo que as penalidades foram mantidas.

No dia 05.01.2004, a Recorrente apresentou, tempestivamente, Pedido de Reconsideração, nos autos do Processo Administrativo em epígrafe, oportunidade na qual requereu a nulidade do Auto de Infração, bem como o arquivamento deste, visto a ausência de embasamento legal e a não ocorrência das infrações ora imputadas.

Entretanto, no dia 28.12.2006 o Respeitável Procurador-Chefe da FEAM elaborou Parecer Jurídico opinando pelo desprovemento do Pedido de Reconsideração, assim como o Parecer Técnico DIURB nº 056/2005.

Ocorre que somente no dia 05.08.2015, a FEAM proferiu sua decisão, comunicando o Recorrente por meio do Ofício nº 866/2015 NAI/PRO/SISEMA, do indeferimento do Pedido de Reconsideração e mantendo as penalidades do Auto de Infração nº 1163/2002.

Contudo, conforme restará demonstrado, a decisão proferida não poderá prosperar, tendo em vista que a ocorrência de prescrição intercorrente, bem como pela ausência de embasamento legal e pela inoccurrence das infrações ora imputadas, conforme fundamentos expostos a seguir, os quais ensejaram a interposição do presente recurso.

## 2. DAS PRELIMINARES

### 2.1 DA TEMPESTIVIDADE

Conforme comprovante de rastreamento dos correios em anexo, no dia 10.08.2015 (segunda-feira), a Recorrente foi notificada da decisão da FEAM que indeferiu seu Pedido de Reconsideração, por intermédio do Ofício nº 866/2015 NAI/PRO/SISEMA. Nos termos do artigo 43 do Decreto nº 44.844/2008 a Recorrente dispõe de 30 dias para interpor Recurso, a contar do *dia da ciência oficial do interessado, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento* (art. 59 da Lei Estadual nº 14.184/2002). Neste sentido, o início do prazo se deu no dia 11.08.2015 (terça-feira). Nos termos do artigo 43 do Decreto 44.844/08, contados os 30 dias desta data, o prazo findar-se-ia no dia 09.09.2015 (quarta-feira). Portanto, tempestiva é a presente defesa.

### 2.2 DA PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE EMBASAMENTO LEGAL - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - NULIDADE PROCESSUAL

Antes de tudo mais, há que se ressaltar que os vícios insanáveis configuram hipóteses de nulidade absoluta, que podem ser arguidos a qualquer momento, haja vista que os atos nulos são considerados inexistentes no ordenamento jurídico.

Salienta-se que a ausência de embasamento legal para lavratura de Auto de Infração, configura-se vício insanável, tornando nulo o Auto de Infração, conforme será demonstrado a seguir.

Em que pese a Recorrente ter alegado no Pedido de Reconsideração a ausência de embasamento legal do Auto de Infração nº 1163/2002, tal matéria não foi enfrentada ao longo do Processo Administrativo COPAM/PA nº 004/1999/003/2002, nem tampouco no Parecer Técnico nº 056/2005 e no Jurídico.

Dessarte, no Auto de Infração o agente de fiscalização apontou como “Embasamento Legal” somente o revogado Decreto Estadual nº 39.424/1998, o qual *“dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Estado de Minas Gerais.”*

Entretanto, *data maxima venia*, **não existe infração cometida isoladamente contra Decreto**, o qual se caracteriza como norma regulamentadora. Trata-se o Decreto de norma adjetiva, com objetivo de regulamentar e dar execução às Leis. Ademais, os Decretos, como atos emanados do chefe do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal têm função meramente procedimental.

Dessarte, para que o referido Auto de Infração tivesse real embasamento legal, respeitando o Princípio da Legalidade e conferindo ao Autuado o Direito Constitucional da Ampla Defesa e do Contraditório, deveriam ser indicados os artigos da Lei que permitem a aplicação de penalidade *in casu*.

Assim, a ausência de indicação do dispositivo legal, representa a literal ausência de embasamento legal.

Insta salientar que a diferença entre Lei e Decreto reside no fato de que a Lei cria, altera e revoga originalmente o ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas fixa, tão somente as regras processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da Lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ela circunscrita.

Segundo o ilustre autor Alexandre de Moraes, *“O artigo 5º, II, da Constituição Federal, preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei. Tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado. Com o primado soberano da lei, cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei.”* (Direito Constitucional, Alexandre de Moraes, Ed. Atlas, 2007, pág. 36).



Trata-se esta matéria de questão básica do Direito, não se admitindo que a Administração Pública desconheça este preceito constitucional. Ademais, determina o art. 15 da Lei Estadual nº 7.772/1980, a qual dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Estado de Minas Gerais, que as infrações às normas de proteção ao meio ambiente serão punidas "nos termos desta Lei", em uma evidente demonstração de que *o non facere ou o facere sempre depende da Lei em seu sentido estrito*.

Neste diapasão, colaciona-se diversas jurisprudências que fundamentam a nulidade e insubsistência de Autos de Infração fundados apenas em normas infra-legais, veja-se:

*APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO ADMINISTRATIVO. IBAMA. MULTA. INFRAÇÃO DEFINIDA EM PORTARIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPROVIMENTO. 1. Cuida a hipótese de ação de rito ordinário, em que a COMPANHIA METALÚRGICA DO ESPÍRITO SANTO pretende seja declarada a nulidade dos autos de infração, contra ela lavrados pelo IBAMA, em decorrência do recebimento e do transporte de carvão vegetal sem observação do estatuído na Portaria 267/88, sob o fundamento de ilegalidade do dispositivo legal que a ensejou. 2. A penalidade imposta multa constitui sanção decorrente de possível infração administrativa e, por isso, jamais poderia ter como fundamentação legal ato administrativo, in casu, portaria, por violação ao princípio constitucional da legalidade, previsto no artigo 5º, inciso II, da CF/88. Assim, se o procedimento da Apelada constitui contravenção legalmente tipificada, a penalidade prevista, ainda que apenas pecuniária, somente pode ser imposta pelo juiz criminal, e não pela Administração. 3. Como o DL nº 289/67, que albergava a cobrança de multas por parte do IBAMA, teve sua eficácia afastada em face da regra prevista no artigo 3º, da EC nº 11/78, bem como pela norma contida no artigo 25, do ADCT da Constituição Federal, fica evidenciada a ilegalidade da referida multa, a ensejar sua nulidade. 4. Remessa necessária e apelação conhecidas e não providas. (TRF-2 - AC: 221522 RJ 1999.02.01.060554-2, Relator: Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Data de Julgamento: 27/04/2009, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: DJU - Data: 11/05/2009 - Página: 119) (grifou-se)*



TRIBUTÁRIO E ADMINISTRAÇÃO. IBAMA. MULTA. INFRAÇÃO DEFINIDA EM PORTARIA. NULIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CONTRAÇÃO. 1. É inválido o auto de infração que aplica multa com base apenas em Portaria, porque viola o princípio da legalidade. Precedentes deste Tribunal (AC n. 1998.01.00.082608-1/MG, Relator Juiz Olindo Menezes, 3ª Turma, julgada em 23/02/99; AC n. 1998.01.00.023589-1/MG, Rel. Juíza Eliana Calmon, 4ª Turma, DJ de 27/08/98, p. 108; AMS n. 1997.01.00.037021-7/PA, Rel. Juiz Mário César Ribeiro, 4ª Turma, DJ de 29/06/98, p. 171). 2. A estipulação prevista no art. 26 da Lei n. 4.771, de 15.09.65 (Código Florestal), constitui contravenção penal. A aplicação da multa ali prevista é privativa do Juiz, não podendo ser feita pelo IBAMA. 3. Improvimento da remessa ex-officio. (TRF-1 - REO: 104175 MG 1999.01.00.104175-1, Relator: JUIZ OLINDO MENEZES, Data de Julgamento: 23/03/2000, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 19/05/2000 DJ p.189) (grifou-se)

ADMINISTRATIVO. COMERCIALIZAÇÃO DE BOTIJÕES DE GÁS. ANP. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA. PORTARIA 843/90 - MINFRA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INSTITUIÇÃO EM SIMPLES PORTARIA. ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO. 1. Multa administrativa fundada apenas em portaria torna insubsistente o auto de infração lavrado, bem como os atos administrativos dele decorrentes. Precedentes. 2. Apelação da ANP improvida. (TRF-1 - AC: 482889620004013400 DF 0048288-96.2000.4.01.3400, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 22/01/2014, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJFI p.443 de 29/01/2014) (grifou-se)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA MOTIVAÇÃO. INADEQUAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL. NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. 1. DO PRÓPRIO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DECORRE O PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO MENCIONADO NA REFERIDA SENTENÇA, ASSIM COMO TODOS OS OUTROS PRINCÍPIOS REGEDORES DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. 2. A PORTARIA SUPER 53/90 REFERE-SE TÃO SOMENTE A PANIFICADORES E CONFEITARIAS, CUJOS PRODUTOS SEJAM PRODUZIDOS E EMBALADOS NO PRÓPRIO



*ESTABELECIMENTO, SITUAÇÃO EM QUE A EMPRESA PARTICULAR NÃO SE ENCONTRA. 3. IN CASU, O ATO ADMINISTRATIVO DO AUTO DE INFRAÇÃO É NULO, NÃO PORQUE SIMPLEMENTE NÃO ATENDE AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO, MAS PELO MOTIVO LEGAL INVOCADO TER SIDO INADEQUADO. 4. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL IMPROVIDAS. (TRF-5 - AC: 109672 PE 97.05.02289-5, Relator: Desembargador Federal Petrucio Ferreira, Data de Julgamento: 25/08/1998, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ DATA-11/12/1998 PÁGINA-224) (grifou-se)*

*Concessa venia, como acima descrito, o Decreto não é fonte de direitos e obrigações, sendo tais direitos e obrigações originados tão somente da Lei.*

*Ressalte-se ainda que o revogado Decreto Estadual nº 39.424/2008 regulamenta a Lei Estadual nº 7.772/1980, sendo que no presente caso era imprescindível indicar no mencionado Auto de Infração os artigos da Lei Estadual que teriam fundamentado a autuação.*

*Por este motivo, não existindo fundamento legal preciso no Auto de Infração, ora impugnado, o mesmo deverá ser declarado nulo e o processo administrativo dele decorrente deverá ser sumariamente arquivado por lhe faltar juridicidade para a sua lavratura, bem como por infringir o preceito constitucional da legalidade.*

#### **2.2.1. Da Ausência de Fundamentação Legal para a 1ª Infração**

*Constam nos referidos Pareceres Técnico e Jurídico que analisaram o Pedido de Reconsideração, o reconhecimento de que não haveriam fundamentação legal para sancionar a 1ª suposta infração imputada ao Recorrente pelo Auto de Infração ora combatido, veja-se:*

*Na presente questão, o Auto de Infração nº 1163/2002 contém a descrição das condutas inapropriadas, assim como o fundamento legal, exceto quanto ao que diz respeito a "instalar... sem Licença de Instalação". (Parecer Jurídico, p. 3)*



Na mesma linha, é o Parecer Técnico, quando da análise da 1ª infração, conforme trecho abaixo extraído da pg. 3, veja-se:

*Em Parecer Jurídico a FEAM foi informando que esta irregularidade realmente não procede, pois não constou no Auto de Infração a disposição regulamentar referente à falta de Licença de Instalação (item 1, parágrafo 2º, art. 19 do Decreto 39.424/98), que é requisito essencial quanto à validade do ato e, portanto, a empresa não poderá ser penalizada, no tocante a tal realidade. (Destaque nosso)*

Não obstante ao reconhecimento da ilegalidade do ato no que tange a infração em questão, estranhamente, as conclusões dos citados Pareceres foi pela manutenção integral das infrações, sem excluir a infração, conclusão esta que não decorre da fundamentação contida no parecer.

Desta forma, requerer a anulação da infração 1, tendo em vista que já foi reconhecido pelo órgão competente, a falta de fundamentação legal, requisito essencial para a validade do ato conforme consta nos citados pareceres.

### 2.3. DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Conforme é cediço, o processo administrativo deve ser conduzido pelos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, e em obediência a eles encontra-se o instituto da prescrição intercorrente que tem por finalidade coibir a inércia dos agentes públicos em promover os atos necessários a impulsionar o processo, para que haja sua resolução em tempo razoável.

O decurso de tempo que enseja a prescrição, inclusive a intercorrente, deve estar previsto em Lei. Esta se consubstancia quando o processo fica paralisado por incúria do órgão Julgador.

A prescrição também deve ser aplicada aos processos administrativos, onde as autoridades administrativas detêm um poder muito mais discricionário de atuação nos feitos, porquanto neles funcionam, a um só tempo, como parte e Juiz.

Quanto à prescrição intercorrente, no âmbito do Estado de Minas Gerais é omissa tanto a Lei nº 14.184/2002, que dispõe sobre o processo administrativo da Administração Pública deste Estado, quanto o Decreto nº 44.844/2004, que regulamenta, dentre outras, a Lei Estadual nº 7.772/1980 que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente em Minas Gerais e ainda, a recente Lei nº 21.735/2015.

Para solucionar esta questão de omissão nos textos legais, o ordenamento jurídico brasileiro instituiu como um dos Princípios Gerais do Direito a **ANALOGIA**. Esta consiste em aplicar a uma hipótese não prevista em lei, a disposição relativa a um caso semelhante.

Funda-se a analogia no princípio de verdadeira justiça, de igualdade jurídica, o qual exige que as espécies semelhantes sejam reguladas por normas semelhantes. Os Códigos Processuais Brasileiros, tanto o Código Processual Civil como o Código Processual Penal, preveem no seu corpo a interpretação analógica dos casos semelhantes e no silêncio na lei.

Analogia é fonte formal mediata do direito, utilizada com a finalidade de integração da lei, ou seja, a aplicação de dispositivos legais relativos a casos análogos, ante a ausência de normas que regulem o caso concretamente apresentado à apreciação jurisdicional, a que se denomina anomia.

Para Hely Lopes Meirelles, *os princípios do Direito Civil são trasladados para o Direito Administrativo por via analógica, ou seja, por força da compreensão.* (Direito administrativo brasileiro, 29ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 50.)

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei Federal nº 9.873/1999 é a responsável por estabelecer o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública, direta ou indireta. Veja-se o que o parágrafo 1º do artigo 1º desta lei estabelece:

*§1º - Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. (grifo nosso)*

Especificamente na esfera ambiental, a analogia ocorre uma vez que no âmbito dos Processos Administrativos de competência da União, o Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, prevê a hipótese da prescrição intercorrente para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública, nos seguintes termos:

*Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.*

*(...) omisses*

*§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação. (grifou-se)*

Em que pese a ausência de referência expressa sobre prazo prescricional intercorrente na Lei Estadual, valendo-se do princípio da analogia, a D. Procuradoria Geral do Estado de Minas acatou as disposições sobre a matéria contidas na Lei Federal supra citada, conforme Parecer Jurídico nº 12.618/2002, que *in verbis* opina:

*“Nessa medida, o art. §1º da Lei 9.873/99 prevê a hipótese de prescrição intercorrente em processo administrativo por ela disciplinado, como é o caso da consulta, se constatada sua paralisação por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.”*

Urge salientar que, a ausência de normas estaduais instituindo e regulando a questão da prescrição intercorrente, não reproduz a ideia de que a Administração Pública Estadual pode desconsiderar, literalmente, os Princípios da Eficiência, Moralidade, Segurança Jurídica, Devido Processo Legal, dentre outros.

Da mesma forma, é possível perceber o reconhecimento da prescrição intercorrente nos processos administrativos para aplicação de penalidade pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, considerando a aplicação subsidiária da Lei Federal em âmbito Estadual, quando ausente disposição legal expressa.

Conforme se observa na sentença publicada no dia 23.07.2014, em decorrência da distribuição da Ação Anulatória em trâmite na 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual e Autarquias, a qual visava a anulação do Auto de Infração nº 00971/2002, foi reconhecida a prescrição intercorrente do processo administrativo, bem como ratificada a aplicação subsidiária de Lei Federal em âmbito Estadual, quando esta legislação é omissa quanto aos prazos prescricionais.

No que se refere a aplicação da Lei Federal nº 9.873/1999 no âmbito dos processos administrativos em trâmite no Estado de Minas Gerais, consta da Sentença supracitada os seguintes termos:

*“Cumpre ressaltar, que não há que se falar que supracitada lei não seria cabível no âmbito estadual, posto que somente dispõe sobre a prescrição na Administração Federal, uma vez que não há lei Estadual disciplinando o assunto, razão pelo qual é possível aplica-la no âmbito estadual.*

**Caso contrário, seria admitido o absurdo de ser imprescritível o processo administrativo em âmbito estadual, o que implicaria ofensa ao princípio da razoabilidade.**

*Salienta-se que justamente em respeito a tal princípio (razoabilidade) é possível acolher a prescrição intercorrente alegada(...).”*

Sendo assim, incontestemente se torna a aplicação da prescrição intercorrente arguida pela Recorrente em sede preliminar.

Por todo exposto, resta claro que é de três anos o prazo prescricional que a administração dispõe para apurar a aplicação de penalidade. Ademais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma:

*“Em caso de paralisação do procedimento administrativo de apuração de infração, por período superior a três anos, incide a prescrição sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.” (Direito Administrativo, 17 ed., São Paulo, Ed. Atlas, 2004, pg. 742) (grifo nosso)*

Outrossim, verifica-se que a omissão ou lacuna no ordenamento jurídico do Estado de Minas Gerais é aparente, assim ocorrendo também em outros estados da federação, no que tange à matéria da prescrição intercorrente.

Entretanto, o administrado não pode ser sujeitado a um processo por tempo demasiadamente longo por incúria da administração pública, sob o argumento frágil de número de processos e falta de pessoal para análise destes.

A administração pública não pode “deitar em berço esplêndido” para se afastar dos deveres constitucionais da Eficiência e da Eficácia, afastando-se da Segurança Jurídica e da garantia constitucional da Duração Razoável do Processo, sob o argumento de ausência de previsão legal estadual acerca da prescrição intercorrente, deixando os processos paralisados por anos, sendo que no ordenamento jurídico federal existe norma que pode ser aplicada na esfera estadual sem infringir a autonomia dos entes federados.

Em tal compreensão, portanto, nada legitima a Administração Pública omissa a beneficiar-se de seu próprio descaso. O cidadão, portanto, não pode ficar a mercê do Estado, de um modo geral, submetido ao constrangimento de um processo, pelo tempo que a Fazenda Pública entenda oportuno, ou que venha a manifestar

interesse no prosseguimento da demanda. A Administração Pública há de estar submetida à lei de modo inflexível.

Nesse sentido, já existem Tribunais de Justiça Estaduais que reconhecem a incidência da Lei Federal nº 9.873/99 nos Processos Administrativos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, para o reconhecimento da prescrição intercorrente, veja-se:

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PARALISAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO POR PRAZO SUPERIOR A 3 ANOS. PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. INTELIGÊNCIA DO ART. 1º, § 1º DA LEI Nº 9.873/99. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. 1. *Havendo permanecido o feito administrativo paralisado por período superior ao triênio de que trata o art. 1º, § 1º da Lei nº 9.873/99, mister o reconhecimento da prescrição administrativa intercorrente na espécie, contaminando a multa imposta pelo PROCON. 2. Sentença reformada para, reconhecendo a prescrição, anular a penalidade imposta pela Administração. (TJBA; APL: 00566088820098050001/BA; Relatora: Cynthia Maria Pina Resende; Quarta Câmara Cível; Data de Publicação: 22/01/2014) (Grifou-se)***

**DECISÃO: ACORDAM os Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso. EMENTA: EMENTA: EMBARGOS À EXECUÇÃO COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON.PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DE 3 ANOS. ACOLHIMENTO.APLICAÇÃO DO ART. 1º, § 1º, DA LEI FEDERAL Nº 9.873/1999. POSSIBILIDADE. ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS QUE DESEMPENHAM ATIVIDADES RELACIONADAS À DEFESA DO CONSUMIDOR. LACUNA LEGISLATIVA NO ESTADO DO PARANÁ E NECESSIDADE DE EMPREGO DE LEGISLAÇÃO UNIFORME, AINDA QUE NÃO INTEGREM DIRETAMENTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. PARALISAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO POR**



MAIS DE TRÊS ANOS.PRESCRIÇÃO DEVIDAMENTE RECONHECIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1326937-9 - Região Metropolitana de Maringá - Foro Central de Maringá - Rel.: Carlos Mansur Arida - Unânime J. 03.03.2015) (Grifou-se)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON.DECISÃO QUE DEFERIU EM PARTE A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DE APENAS PARTE DO DÉBITO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PARALISAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS POR MAIS DE TRÊS ANOS. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1º, § 1º DA LEI Nº 9.873/99. PRECEDENTES DA CÂMARA ENTENDENDO APLICÁVEL ESSA DISPOSIÇÃO LEGAL AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS QUANDO SE TRATA DE DIREITO DO CONSUMIDOR.CONCESSÃO DA TUTELA ANTECIPADA PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DE PARTE DOS DÉBITOS DISCUTIDOS NO PROCESSO, ATÉ FINAL DECISÃO. REQUISITOS DO ART. 273 DO CPC PRESENTES NA ESPÉCIE.CONFIRMAÇÃO DO EFEITO ATIVO RECURSAL QUANTO AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS N.962/2002 E 292/2006. AGRAVO PROVIDO EM PARTE. a) - *Esta Corte já decidiu que: "O § 1.º do art. 1.º da Lei Federal n.º 9.873/1999, embora direcionado à Administração Pública Federal, aplica-se em todos os processos administrativos instaurados pelos Órgãos que integram o Sistema de Defesa do Consumidor, mesmo que estaduais, municipais ou do Distrito Federal, pois ao exercerem suas funções, fiscalizando as relações de consumo e aplicando as sanções previstas no CDC, estão sujeitos às normas gerais contidas no Decreto Federal n.º 2.181/1997"* (TJPR, 5.ª CCv., AgInstr. n.º 784.389-0, Rel. Des. Xisto Pereira, j. em 03.07.2012);b)- *"A existência de precedentes no sentido da tese defendida pelo agravante (quanto à prescrição intercorrente de 3 anos no processo administrativo - art. 1º, § 1º da Lei Federal 9873/99), quando em debate questão de direito do consumidor, confere plausibilidade à mesma tese, de modo que, estando presente também o perigo da demora, é viável a concessão da tutela antecipada para suspender os efeitos da multa administrativa aplicada pelo PROCON/PR até o julgamento da ação principal."* (TJPR, 5ª CCv, AI 961.424-0, j. em

29.01.2013). (TJ-PR - Ação Civil de Improbidade Administrativa: 12042823 PR 1204282-3 (Acórdão), Relator: Rogério Ribas, Data de Julgamento: 01/07/2014, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1367 09/07/2014) (Grifou-se)

No caso em tela, a decisão que indeferiu o Pedido de Reconsideração, com base no Parecer Jurídico elaborado em 28.12.2006, se deu apenas em 10.08.2015, ou seja, o processo ficou paralisado aguardando julgamento por mais de 7 anos e 8 meses, restando caracterizada a prescrição intercorrente no Processo Administrativo, tendo em vista a inércia da administração pública que lhe retira o direito ao exercício da ação punitiva, nos termos do art. 1º, § 1º da Lei Federal nº 9.873/1999, uma vez que não há Lei Estadual disciplinando o assunto.

Portanto, em respeito aos Princípios Constitucionais da Duração Razoável do Processo, da Segurança Jurídica, da Eficiência e da Eficácia da Administração Pública e pelo princípio da Analogia às normas federais supracitadas, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente bem como a doutrina exposta e, considerando o fato de que a ocorrência da prescrição intercorrente é admitida pelos órgãos ambientais da Administração Pública, bem como nos órgãos judiciais de Minas Gerais e por Tribunais de Justiça de outros Estados da Federação, a prescrição intercorrente deverá ser reconhecida neste Recurso, uma vez que o processo restou paralisado por mais de 3 anos, restando prejudicado qualquer juízo de valor relacionado às multas estipuladas, devendo ser julgado procedente o pedido de extinção das multas e arquivamento do processo administrativo decorrente do Auto de Infração nº 1163/2002.

#### **2.4 DA PRESCRIÇÃO PUNITIVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

O Auto de Infração é resultado do poder de polícia ambiental e deflagra o procedimento em que vai ser apurada a efetiva ocorrência da infração

administrativa ambiental, determinada a sua extensão e consolidada a sanção decorrente da conduta infracional praticada.

No curso do referido procedimento, que tem por objeto mediato a pretensão punitiva do Estado, incidem os prazos para que a Administração **conclua os trâmites imprescindíveis à conclusão da apuração e da consolidação das sanções**. Mencionados prazos têm como fundamento os Princípios da Segurança e da Estabilidade das Relações Jurídicas, no sentido de impedir que a invocação de direitos perdure infinitamente, já que a regra é a prescritibilidade dos direitos.

A autuação decorre do exercício do poder de polícia ambiental conferido a todos os órgãos integrantes do SISNAMA (art. 6º da Lei Federal nº 6.938/81) e que deverá observar o prazo legal, sob pena da perda do direito de ação para apurar a prática de infrações contra o meio-ambiente e, conseqüentemente, da possibilidade de se impor sanções.

O tema foi abordado na recente Lei nº 21.735/2015, a qual estabeleceu o prazo prescricional de cinco anos para o exercício da ação punitiva estatal, contados da data da ciência prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Dessarte, da leitura do art. 2º, a Administração Pública tem o prazo de 5 anos para, no exercício do poder de polícia, apurar a infração à legislação em vigor e constituir o crédito decorrente da multa aplicada.

Urge salientar que a Lei nº 9.873/99, disciplina a prescrição da pretensão punitiva, decorrente do poder de polícia estatal, **que a Administração tem que observar quando busque penalizar particulares a quem foi imputada a prática de infração ambiental.**

Ademais, o Decreto Federal nº 6.514/2008, seguindo o prazo prescricional comum fixado na Lei Federal nº 9.873/1999, acima referida, estabelece que “*prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado*”.

Nos termos do acima exposto, a contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva propriamente dita se inicia a partir do fato (conduta ou resultado) e se encerra com a coisa julgada administrativa.

Praticado o ato ilícito contra o meio ambiente, ou, no caso das infrações permanentes ou continuadas, quando da cessação da atividade ilegal, inicia para a Administração Pública a contagem do prazo de cinco anos para a instauração do processo administrativo ambiental e apuração da conduta ilícita.

Ocorre que *in casu*, o Auto de Infração nº 1163/2002 foi lavrado no dia 30.09.2002, sendo que em a Recorrente apresentou, Pedido de Reconsideração que foi apreciado pela Câmara de Atividades de Infra- Estrutura -CIF em 20.11.2007.

Em 13.12.2007 a Recorrente apresentou informações complementares solicitadas pelo órgão, sendo que desta data o processo restou paralisado até o dia 10.08.2015, quando a Recorrente recebeu a notificação, por meio do Ofício nº 866/2015 NAI/PRO/SISEMA, quanto a decisão que indeferiu o Pedido de Reconsideração pautada nos Pareceres Técnico de 28.12.2006 e o Jurídico de 26.09.2007.

Portanto, da data da lavratura do auto de infração até a notificação da decisão recorrível constante do Ofício nº 866/2015 NAI/PRO/SISEMA passaram-se **12 anos e 11 meses**, sem que a administração pública constituísse o crédito.

Diante do exposto, em respeito aos Princípios Constitucionais da Duração Razoável do Processo, da Segurança Jurídica, da Eficiência e da Eficácia da Administração

Pública e pelo princípio da Analogia às normas federais supracitadas, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente bem como a doutrina exposta a Recorrente requer seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que o processo administrativo em curso já dura mais de 12 anos, restando prejudicado qualquer juízo de valor relacionado às multas estipuladas, devendo ser julgado procedente o pedido de extinção das multas e arquivamento do processo administrativo decorrente do Auto de Infração nº 1163/2002.

### 3. DO MÉRITO

Apenas *ad argumentandum*, na hipótese remota de serem desconsideradas as preliminares supradescritas, incumbe à Recorrente demonstrar as razões que tornam impossível a aplicação do valor da multa, na forma como consta no Auto de Infração ora impugnado.

#### 3.1. Primeira Infração

Consta como descrição da Primeira Infração autuada por meio do Auto de Infração em questão:

*“1 - Implantação de loteamento, já em processo de ocupação, sem a Licença de Instalação -LI e a Licença de Operação -LO.”*

Ocorre que o empreendimento em questão possuía a devida Licença Ambiental, concedida pela Divisão de Meio Ambiente do Município de Pedro Leopoldo e CODEMA, tendo recebido o certificado de Licença Ambiental nº 08/99. Ressalta-se que o Poder Público Municipal, era a autoridade competente à época dos fatos, conforme restará demonstrado a seguir.

Na época, a obrigação legal do licenciamento ambiental para empreendimentos imobiliários era tratada pelo art. 2º da Resolução CONAMA 01/86 e pelo Decreto Estadual nº 39.585/98 nos seguintes termos:

**RESOLUÇÃO/CONAMA 01/86** - dispõe sobre a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA

Art. 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental - EIA e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente e da SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente tais como:

(...) *omisses*

**XV - projetos urbanísticos, acima de 100 ha (cem hectares) ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; (grifou-se).**

O Decreto Estadual nº 39.585/98 que estabelecia normas sobre o exame prévio do Estado para aprovação de projetos de loteamento e desmembramento urbano pelos municípios prevê no seu art. 1º que a aprovação de loteamentos com área inferior a 1.000.000 metros quadrados, para fins urbanos, independia da anuência do Estado, conforme passagem abaixo:

Art. 1º - A aprovação, pelos Municípios, de loteamento e desmembramento, para fins urbanos, **dependerá de exame e anuência prévia do Estado, quando:**

(...) *omisses*

**III - abranger área superior a 1.000.000 metros quadrados (um Milhão de metros quadrados)**

Sendo assim, pela legislação exposta, o empreendimento imobiliário da Recorrente não estaria sujeita ao licenciamento ambiental. Somente através da Deliberação Normativa COPAM n. 58/2002 é que se tornou obrigatório o licenciamento

ambiental a nível do Estado de Minas Gerais para empreendimentos de parcelamento do solo urbano com área inferior a 100 ha ou um milhão de metros quadrados.

No entanto, quanto à obrigação instituída pela DN COPAM 58/2002, é claro e lícito que está só poderia ser exigida para empreendimentos iniciados após sua entrada em vigor, ou seja, após o dia 28 de novembro de 2002, pois conforme é cediço, no Direito Pátrio não se admite que a Lei retroaja, salvo para beneficiar, o que, data vênica, não se configura no caso concreto.

Sobre o Licenciamento Corretivo, dispões a DN COPAM 58/2002:

*Art. 2º - Fica vedado o parcelamento do solo:*

*I - Em sub-bacias hidrográficas enquadradas na classe especial e classe I, de acordo com o que estabelece o art. 1º e o inciso VI do art. 4º da Lei Estadual nº 10.793, de 02 de julho de 1992;*

*II - Em zona de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral, conforme artigo 49 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.*

*§ 1º - Os empreendimentos implantados até a data de publicação dessa Deliberação Normativa NAS ÁREAS A QUE SE REFERE O CAPUT DESTE ARTIGO DEVERÃO REQUERER LICENCIAMENTO CORRETIVO, nos termos do artigo 12 do Decreto Estadual nº 39.424, de 5 de fevereiro de 1998. (destaque nosso)*

Contudo, o empreendimento em questão, qual seja, “Loteamento Manoel Brandão”, não está inserido em sub-bacias hidrográficas nem tampouco em zona de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral, motivo pelo qual não pode ser obrigado ao licenciamento ambiental na modalidade corretiva sob pena de ofensa ao Princípio da Legalidade, ao qual está subordinada toda atividade da Administração Pública.

Na esfera Federal, tem-se ainda a Lei 6.766/79, que é clara ao dispor sobre a competência do Ente federativo para a aprovação de loteamento inferior a 1.000.000 m<sup>2</sup>, nos seguintes termos:

*Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:*

*III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>.*

Pela leitura do dispositivo supra, percebe-se que caso o loteamento não abranja a área indicada, não caberia ao Estado participar da regularização do empreendimento. Ademais, no parágrafo único do art. 13, consta a disposição que o Estado deveria anuir previamente caso o loteamento integrasse área pertencente à Região Metropolitana:

*Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.*

No caso em tela, o loteamento foi implantado no Município de Pedro Leopoldo, Região Metropolitana de Belo Horizonte, e conforme obrigação acima exposta, houve diligências no sentido de obter a anuência prévia do Estado de Minas Gerais através do seu órgão competente, qual seja, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAM, conforme art. 2º do Decreto nº 39.585/98, a qual foi concedida sob o nº 186/1997, conforme documento anexo.

Sendo assim, pela legislação exposta, cuja vigência correspondia à época dos fatos, o empreendimento imobiliário da Recorrente não estaria sujeito ao licenciamento ambiental na esfera estadual.

Corroborando com este entendimento, foi publicada em 2010, a DN COPAM nº 156/2010, que dispõe em seu art. 1º, parágrafo único o seguinte:

*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 nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, até 28 de novembro de 2002, sem prejuízo da necessidade de correção de danos ambientais existentes. (grifo nosso)*

*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. (destaque nosso)*

Em razão deste entendimento a SUPRAM-Central, em 2011, expediu a Certidão de Dispensa de Licenciamento Ambiental (Certidão n. 114055/2011), para o empreendimento em questão, conforme anexo.

Desta forma, por todo exposto, resta comprovado que em 2002, não era existia obrigatoriedade legal para licenciamento estadual do empreendimento, motivo pelo qual esta infração deverá ser descaracterizada.

### 3.2. Segunda Infração

Sobre a segunda infração constante no Auto de Infração combatido, consta a seguinte descrição:

*2 - Realizar atividade que cause degradação ambiental, mediante o corte de Floresta Atlântica Semidecidual, para a abertura de sistema viário; intervenção direta em Áreas de Preservação Permanente (APP's) de nascente e cursos d'água, através de aterro e ocupação das mesmas por lotes e sistema viário; retificação de curso d'água e desencadeamento e desenvolvimento de processos erosivos provocando o assoreamento de cursos d'água.*

Sobre essa infração o próprio IEF - Instituto Estadual de Florestas, órgão responsável pela proteção da flora, já se manifestou, em 2001, que não houve intervenção em APP e que a vegetação em questão não se trata de Mata Atlântica, conforme parecer já existente nos autos, anexado anteriormente.

Ocorre que, o Parecer Técnico nº 56/2005, consta que, em 1998, o IEF havia se manifestado de forma diversa.

Sendo assim, havendo divergência quanto ao tipo de vegetação existente na propriedade, a infração deverá ser descaracterizada.



### 3.3. Terceira Infração

Por fim, a terceira infração foi descrita da seguinte forma:

*3 - Ausência de infra-estrutura sanitária com o lançamento de esgoto 'in natura' em curso d'água ou dispostos em fossas negras situadas a pequenas distâncias dos pontos individuais de captação de água de abastecimento. Verificou-se também a queima e disposição inadequada dos resíduos sólidos gerados na área. "*

Sobre esta questão, a Recorrente juntou ao processo, conforme protocolo nº R121979/2007, vários documentos emitidos por diversas autoridades comprovando que o autuado estava realizando todas as diligências necessárias para promover a adequada infra-estrutura do Loteamento.

Ocorre que, a Prefeitura de Pedro Leopoldo, por ato arbitrário que posteriormente foi anulado pelo P. Judiciário, havia determinado a paralisação das atividades de implantação do loteamento em questão, por meio do Decreto Municipal 515/2003, conforme informado no ofício retro protocolado.

Desta forma, resta claro que, se houve a infração em questão, foi por ato alheio á vontade do autuado, que estava tomando todas as providências necessárias, motivo pelo qual não pode ser punido por ato de terceiros.

### 4. CONCLUSÃO

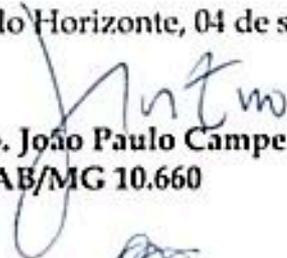
Por todo exposto, requer a Recorrente que:

- A) Seja reconhecida a nulidade do Ato Administrativo consubstanciado no Auto de Infração em questão, tendo em vista que lhe ausenta requisito essencial de validade, uma vez que não foi indicada a suposta Lei que o autuado teria infringido;

- B) Seja declarada a nulidade da **Primeira Infração**, conforme já reconhecido nos Pareceres que subsidiaram a análise do Pedido de Reconsideração, tendo em vista a ausência de disposição regulamentar fundamentando a autuação;
- C) Seja reconhecida a incidência da **Prescrição Intercorrente** por analogia, tendo em vista que o presente processo administrativo sancionatório ficou paralisado, pendente de julgamento ou despacho, por mais de 3 anos seguidos;
- D) Seja reconhecida a incidência da **Prescrição da Pretensão Punitiva**, tendo em vista que a apuração da ação que, supostamente, configurou as infrações em questão não ocorreu em 5 anos, conforme determina a legislação federal e estadual;
- E) Sejam descaracterizadas as infrações administrativa ora autuadas pelos fundamentos expostos do mérito do presente recurso.

Termos em que,  
Pede Deferimento.

Belo Horizonte, 04 de setembro de 2015.

  
Pp. João Paulo Campello de Castro  
OAB/MG 10.660

  
Pp. Ana Rafaella Trindade  
OAB/MG 142.691

  
Pp. Janaina de O. Costa e Silva  
OAB/MG 157.879

  
Pp. Maria Angela T. de Castro  
OAB/MG 43.579-E