



EXMO. SR. PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE-FEAM

DAICP/SUACP RECEBEMOS 2X/22/13 Egyplaine ASSINATURA

RECEBEMOS
NAI/FEAM
1) 109115
Lewill
ASSINATURA

Ref.: Auto de Infração nº 71280/2013

SIGED

00055184 1561 2013

Anote abaixo o número do SIPRO

VALE S.A., pessoa jurídica de direito privado com sede na cidade do Rio de Janeiro/RJ e estabelecimento em Nova Lima/MG, na Av. de Ligação, nº 3580, prédio 4, Mina de Águas Claras, CEP 34.000-000, inscrita no CNPJ/MF sob o número 33.592.510/0001-54, vem procuradores, nos termos do art. 16-C da Lei nº 7.772, de 08.09.1980 e dos artigos 33 e ss. do Decreto nº 44.844, de 25.06.2008, apresentar DEFESA ADMINISTRATIVA relativamente ao Auto de Infração em epígrafe, pelas razões de fato e de direito que passa a expor:

SEMAD/DAICP







### I - DA AUTUAÇÃO

- 1.1. Em 06.02.2013, a autuada tomou ciência da lavratura do Auto de Infração em epígrafe, em função de suposta conduta descrita como "Descumprir Deliberação do COPAM, não implementando recomendações para adequação dos procedimentos de segurança da estrutura Dique da Pêra, apontadas no Relatório de Auditoria Técnica de Segurança de Barragens, quais sejam: implantar novo extravasor de emergência e realizar o alteamento da crista na região da ombreira direita".
- 1.2. O mencionado instrumento teve por substrato normativo o art. 83 e o Código 116 do Anexo I, ambos do Decreto Estadual nº 44.844/2008, imputando, à empresa a infração de natureza gravíssima caracterizada por "Descumprir deliberação ou determinação do COPAM", aplicando-se à autuada sanção pecuniária no valor de R\$ 50.001,00 (cinquenta mil e um reais).
- 1.3. Porém, inconformada com a penalidade que lhe foi indevidamente imposta, a VALE apresenta, tempestivamente, sua DEFESA ADMINISTRATIVA, objetivando, ao final, evidenciar que a autuação impugnada não merece prosseguir, conforme se depreende da análise dos argumentos a seguir articulados.

## II – DA NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO FACE À EXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL

- 2.1. Antes de mais nada, impende reconhecer que o Auto de Infração ora contraposto padece de grave e indisfarçável defeito formal de procedimento administrativo, suficiente, por si só, para motivar sua desconstituição, bem como seu consequente e definitivo arquivamento.
- 2.2. Isso porque o mencionado instrumento punitivo indica, como suporte para a irregularidade identificada, um dispositivo regulamentar que não apresenta, em absoluto, vínculo de pertinência com a matéria subjacente à autuação, certo não ter havido, em relação à Vale S.A., qualquer sorte de decisão, ordem ou comando imposto, em caráter específico, pelo Conselho Estadual de Política Ambiental COPAM, ao menos no tocante ao atendimento das recomendações realizadas pelos auditores técnicos independentes nas vistorias em barragens de contenção de rejeitos.







- Lembre-se, nesse contexto, que os ilícitos administrativos, tanto quanto os criminais, são definidos através de modelos de conduta juridicamente reprovados, nomeados tipos.
- 2.4. Como tais ilícitos correspondem sempre a uma conduta humana, comissiva ou omissiva, o tipo infracional deve conter ao menos um verbo, o qual constitui seu núcleo e determina objetivamente qual é o comportamento censurável nele definido. Ao verbo-núcleo se agregam outros não mênos importantes elementos estruturantes do tipo, como o objeto material da infração, além de seus respectivos elementos normativos.
- 2.5. Ora, para que um fato se ajuste adequadamente ao tipo infracional, é preciso que uma determinada ação tenha ocorrido com exata e rigorosa correspondência às circunstâncias nele literalmente descritas. Como afirma EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR, o chamado princípio da tipicidade:

"...timbra em exigir que a Administração, ao manejar a sua competência punitiva, ajuste-se, com precisão, à descrição típica da norma que prevê a infração. Torna necessária a exata subsunção do fato ao modelo infracional. A tipicidade enuncia uma das conseqüências da adoção da reserva legal: a taxatividade.

A jurisprudência se tem mostrado uma atenta guardiã do cânon, reclamando, à legitimidade da imposição de sanções, o devido encaixe do fato perpetrado com a definição do ilícito administrativo." (destacamos)

- 2.6. Como se viu, a conduta que ensejou a lavratura do Auto de Infração em testilha, e que se encontra descrita no dispositivo supracitado, define-se pelo verbo descumprir, o qual traduz um comportamento omissivo e adquire o sentido de abstenção de conduta ou inadimplemento relativo a obrigação, obra, providência ou encargo qualquer, validamente imposto ao destinatário do comando determinativo.
- 2.7. Avançando mais na análise estrutural da infração em foco, observamos os vocábulos "determinação ou deliberação do COPAM",







- que caracterizam o *objeto material* do tipo, ou seja, a coisa, circunstância ou situação sobre a qual recai, materialmente, a ação típica.<sup>2</sup>
- 2.8. No caso em exame, tais condições não se fazem presentes, sendo inequívoco que o técnico responsável pela lavratura do Al nº 71280/2013 refere-se não bem a um comando oriundo do COPAM ou de seus agentes credenciados, e sim à violação aos termos de uma Deliberação Normativa, a qual, diga-se de passagem, sequer foi identificada no instrumento punitivo, como será melhor tratado adiante.
- 2.9. Ressalte-se que, ao utilizar os termos "determinação" e "deliberação" conjuntamente e num mesmo código infracional, o Decreto nº 44.844/2008 refere-se na verdade sem nenhuma sombra de dúvida —, a uma prescrição ordenadora tomada de forma exclusiva e incidental para um determinado agente econômico, independentemente de qualquer procedimento licenciatório ou autorizativo, em nada se relacionando com a ofensa a preceito genérico e abstrato, aplicável a tantos quantos estejam sujeitos às regras proibitivas de caráter jurídico-normativo —, editadas pela instância própria do COPAM.
- 2.10. "Deliberação" e "Deliberação Normativa" do COPAM, portanto, servem a enunciar atos administrativos totalmente distintos, referindo-se o citado Regulamento da Lei nº 7.772, de 08.09.1980 à palavra "deliberação" como se de "determinação" ou "exigência" tratasse, conforme se pode verificar no Código 102 do Anexo I do Decreto (descumprimento de determinação de servidor credenciado"), nos itens 103, 105 e 114 (descumprimento de condicionantes, além do Código 111 (descumprimento de total ou parcial de Termo de Compromisso ou Ajustamento de Conduta).
- 2.11. Quanto à expressão "Deliberação Normativa" propriamente dita, a infringência às normas nela consignadas não configura, por si só, infração autônoma no Estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Cf. LOPES, Jair Leonardo. *Curso de direito penal*: parte geral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 120.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 219, p. 136, jan.-mar. 2000.





- 2.12. De fato, há que se relembrar, aqui, o princípio constitucional da legalidade e seu corolário, denominado princípio da reserva legal, segundo os quais "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" e "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal", este último aplicável, por analogia, a todo e qualquer ramo de direito com caráter sancionador.
- 2.13. Endossa tal entendimento a Lei nº 14.184, de 31.01.2002, que regulamenta o procedimento administrativo no Estado de Minas Gerais e, em seu art. 4º, dispõe: "Art. 4º Somente a lei poderá condicionar o exercício de direito, impor dever, prever infração ou prescrever sanção".
- 2.14. Destarte, a menos que determinado comando de uma Deliberação Normativa seja expressamente previsto — em lei ou, numa interpretação mais permissiva, em decretos — como infração administrativa, não poderá ser assim considerado, e sua eventual violação não seria passível de penalidade.
- 2.15. Diga-se mais, sob outra perspectiva, que o art. 31, incisos II e III do Decreto nº 44.844/2008 indica, como elemento essencial e indispensável para a correta formação da lide administrativa, além do enunciado adequado e preciso do <u>fato constitutivo</u> de cada infração identificada, a <u>disposição legal ou regulamentar em que se fundamenta a autuação</u>, permitindo que o autuado possa se opor especificamente às irregularidades que lhe são atribuídas.
- 2.16. Em igual medida, o art. 5º da Lei nº 14.184/2002 estabelece, em seus incisos V e VI, como critérios a serem observados nos processos administrativos, a <u>indicação dos pressupostos de fato e de direito</u> que embasam a decisão, bem como a <u>observância das formalidades essenciais</u> à garantia dos direitos dos postulantes e dos destinatários do processo.
- 2.17. Na verdade, traduzindo uma típica manifestação das prerrogativas inerentes ao exercício do poder de polícia, o ato de vontade que faz emitir o Auto de Infração não escapa aos pressupostos de constituição válida e regular dos atos administrativos em geral, sendo certo que aquele instrumento, ao qualificar a conduta do administrado, atribuindo-se-lhe a prática de ato infracional, e, portanto, contrário à finalidade de interesse público consagrada pela







ordem jurídica, deve atender ao requisito formalístico da motivação<sup>3</sup>, expondo e justificando exaustivamente as razões de fato e **sobretudo de direito**.

- 2.18. É assim que, ao teor do art. 50, inciso II da Lei Federal nº 9.784, de 29.01.1999, os atos administrativos que impliquem a imposição de sanções incluindo-se dentre eles os autos de constatação de infração administrativa devem apresentar motivação precisa e coerente, não só apontando os fatos que lhe deram causa, mas também sua base jurídica.
- 2.19. Isso impõe ao agente do órgão ambiental o dever de enunciar, com exatidão e de maneira correta, as bases fáticas e normativas estruturantes da autuação, em garantia dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa consagrados no art. 5º, inciso LV da Constituição da República, c/c art. 70, § 4º da Lei Federal nº 9.605, de 12.02.1998, c/c art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999, c/c art. 2º da Lei nº 14.184/2002.
- 2.20. Afinal, conhecer precisamente os contornos da acusação imputada é pressuposto básico, tanto para que o administrado impugne, quanto para que até mesmo possa, eventualmente, acatar a autuação. Admitir o contrário significaria consagrar um sistema procedimental insensato e injusto, no qual o acusado defender-se-ia às cegas, solto à própria sorte, desprovido das garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, o que, por óbvio, é de todo inadmissível face à ordem constitucional vigente.
- 2.21. Importante considerar que a obrigatoriedade de motivação não pode e não deve ser entendida como elemento meramente acessório ou acidental em relação a outras prescrições formais inerentes ao AI, e sim como pressuposto constitutivo da própria pretensão punitiva do Poder Público. De tal sorte, a caracterização legal incorreta fulmina de nulidade absoluta e insanável a peça de autuação, impondo o arquivamento do correspondente processo administrativo, por ausência de requisito essencial inerente a sua validade.
- 2.22. Nesse contexto, por não ter a autuada descumprido qualquer determinação ou deliberação específica do COPAM, e considerando que o não atendimento a recomendações de auditoria realizada por

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 363.







terceiros não configura irregularidade por si só punível, caminho outro não há senão o de concluir que o desvio em relação às prescrições formais do Decreto nº 44.844/2008 é patente na hipótese sob análise, em franco desprestígio das prerrogativas constitucionais do contraditório e da ampla defesa, justificando a desconstituição e o imediato cancelamento do AI nº 71280/2013, ora combatido.

# III - DA NÃO CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO TIPIFICADO NO CÓDIGO 116 DO DECRETO Nº 44.844/2008

- 3.1. Noutra linha, mesmo que se pudesse, por absurdo, considerar que o tipo do Código 116 pudesse se referir a uma Deliberação Normativa, imperioso reconhecer que, ainda assim, o AI em debate não mereceria prosperar, por não se subsumirem os fatos descritos naquele instrumento à infração tipificada no Código 116, Anexo I, do Decreto nº 44.844/2008, a indicar a necessidade de arquivamento do processo administrativo em questão.
- 3.2. Afinal, a simples leitura daquele instrumento de autuação permite verificar o fato de não ter o agente fiscalizador especificado qual teria sido a DN e o dispositivo regulamentar infringido, limitando-se a observar que <u>as recomendações feitas por auditores independentes e em nada relacionados com qualquer entidade do SISEMA</u> não teriam sido cumpridas.
- 3.3. Com efeito, seria absolutamente desprovido de razoabilidade considerarem-se os referidos auditores como membros do COPAM, e suas recomendações como deliberações com o caráter regulamentador de uma Deliberação Normativa.
- 3.4. Neste contexto, importa lembrar que as auditorias realizadas periodicamente nas barragens de rejeitos possuem caráter eminentemente técnico, adotando, por vezes, padrões superiores ao exigido pela legislação nacional e estabelecendo prazos e condições que podem ser flexibilizados de acordo com o caso concreto e a relevância das medidas recomendadas a curto, médio e longo prazo.
- 3.5. E a concordância com tais alterações, em face das especificidades de cada caso, só poderia mesmo advir dos referidos auditores, responsáveis pelos trabalhos de vistoria e análise das características técnicas de cada barragem.







- 3.6. Foi o que aconteceu no caso do Dique da Pêra, o qual, em função de sua antiguidade, não possuía, no princípio, os estudos e parâmetros hoje requeridos em regulamentos — o que não implica, esclareça-se, riscos ou perigo iminente algum.
- 3.7. Em função disso, os auditores independentes da Pimenta de Ávila recomendaram, para aquela estrutura, a adequação de alguns pontos e a adoção de algumas medidas de reforço da segurança da barragem.
- 3.8. Para tais recomendações, foram acertados prazos entre a auditoria e a empresa, os quais, posteriormente, foram revistos (conforme se pode verificar na Declaração de Estabilidade de Barragem protocolada no ano de 2012 no Banco de Declarações Ambientais da FEAM), tendo em vista questões técnicas e procedimentais encontradas.
- 3.9. Não houve, no entanto, qualquer paralisação dos projetos ou de obras que pudesse caracterizar o descumprimento de recomendação dos auditores, nem muito menos, ressalte-se, de Deliberação Normativa do COPAM.
- 3.10. Mister relembrar, neste sentido, que as adequações solicitadas visam a adequar o dispositivo de barramento a uma cheia de recorrência milenar com borda livre zero, situação esta apenas hipotética, uma vez que o reservatório da mencionada barragem funciona sempre de forma rebaixada como exposto no Auto de Fiscalização nº 46668/2012.
- 3.11. E, de fato, verifique-se que as obras mencionadas no AI nº 71280 encontram-se em andamento, com previsão de término em maio de 2013, até mesmo antes do período reprogramado com os auditores da Pimenta de Ávila.
- 3.12. Demais, impende salientar que, conforme o próprio Auto de Fiscalização que subsidiou o Al nº 71280, todas as medidas de manutenção e monitoramento da barragem são adotadas periodicamente, de forma a mitigar os riscos naturalmente inerentes a barragens de rejeitos.
- 3.13. Por todo o exposto, resta claro que não houve descumprimento algum, por parte da Vale S.A., nem de deliberações específicas do COPAM, nem de dispositivos presentes em qualquer Deliberação







Normativa, menos ainda das recomendações de auditoria, que foram, apenas, reprogramadas dentro das possibilidades técnicas existentes, não havendo outro caminho que não a descaracterização do Al nº 71280/2013 e seu arquivamento.

# IV - DA REGULAR SITUAÇÃO DA AUTUADA TENDO EM VISTA A CELEBRAÇÃO DE TERMO DE ACORDO JUDICIAL

- 4.1. Além dos argumentos supra, passíveis, por si só, de justificar o cancelamento do AI ora impugnado, é preciso notar que, ainda que não tenha sido configurada a irregularidade prevista no Código 116 do Decreto nº 44.844/2008, a empresa não poderia, de todo modo, ser penalizada pelos fatos narrados no Auto de Infração ora combatido, por estar agindo de forma absolutamente regular.
- 4.2. Isso porque, conforme é de conhecimento da FEAM, o Ministério Público Federal propôs diversas Ações Civis Públicas em face desta autarquia ambiental, da autuada e do DNPM, sendo uma delas referente ao Dique da Pêra, tendo sido formalizado, em seus autos, termo de acordo judicial cujas cláusulas foram acertadas entre todas as partes, estabelecendo-se prazos para a elaboração de estudos e a adoção de eventuais medidas de regularização da referida barragem.
- 4.3. De fato, no curso da ACP nº 0015548-29.2012.4.01.3800, que versa sobre o Dique da Pêra, foi protocolada, ainda em setembro de 2012, minuta de termo de acordo, discutida entre todas as partes e por elas aprovada, sendo certo que o documento já se encontra assinado por todos os compromitentes e compromissários, restando apenas a homologação judicial do documento.
- 4.4. E, como se verifica no conteúdo do referido acordo (minuta anexa a FEAM possui uma via original com assinaturas), foram estabelecidos novos prazos para a execução de diversas medidas, os quais ainda não decorreram, de forma que carece de lógica, neste momento posterior às tratativas com o órgão ambiental do Estado, a lavratura de Auto de Infração com fulcro no suposto desatendimento às recomendações feitas à barragem.
- 4.5. Verifica-se, nesse contexto, que não há qualquer irregularidade nas atividades desenvolvidas pela autuada, as quais estão sendo







- exercidas em estrita conformidade com o que foi avaliado e acordado com o órgão ambiental competente.
- 4.6. De tal sorte, e com fundamento no adágio latino segundo o qual "qui iure suo utitur neminem laedit", ou seja, "quem usa de um direito seu não prejudica a ninguém"<sup>4</sup>, o exercício regular de direito afasta qualquer eventual caráter de antijuridicidade do ato, nos mesmos termos em que assim o consideram o art. 188, inciso I do Código Civil em vigor e o art. 23, inciso III do Código Penal, legitimando a conduta do agente, não obstante sua eventual e possível tipicidade punitiva. É o que esclarece JAIR LEONARDO LOPES, para quem:

"...quem exerce um direito assegurado por alguma norma jurídica, seja de que campo for (administrativo, fiscal, civil ou comercial) ainda que, ao exercê-lo, realize uma conduta típica, esta não será ilícita."<sup>5</sup>

4.7. Bem de ver que o reconhecimento do exercício regular de direito como excludente de antijuricidade não se limita ao âmbito do direito criminal, sendo plenamente adotado também em sede do direito administrativo punitivo, como se vê nas abalizadas palavras de FÁBIO MEDINA OSÓRIO,

"Uma conduta será ilícita quando, além de se ajustar ao comando típico proibitivo, se revelar nociva ao bem jurídico e aos valores especialmente tutelados pela norma repressiva. Além disso, a conduta será ilícita se não houver incidência de normas permissivas, ou seja, de alguma causa de justificação que autorize o comportamento do agente."

4.8. E conclui o autor que tanto o estrito cumprimento de dever legal quanto o exercício regular de um direito correspondem, em relação aos ilícitos administrativos, a verdadeiras "causas de inadequação típica, ou seja, excluem a tipicidade proibitiva, porque tornam a

<sup>5</sup> LOPES, op. cit., p. 135.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 269.



<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil.* 9. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 296.





conduta, ab initio, lícita, permitida, autorizada pelo ordenamento jurídico."<sup>7</sup>

- 4.9. É exatamente o que se verifica na hipótese em comento, pois, conforme mencionado à exaustão, a autuada se encontra dentro dos prazos estabelecidos pelo Termo de Acordo Judicial para executar as medidas de adequação de suas barragens.
- 4.10. Tendo em vista tais considerações, resta clara a ilegitimidade da lavratura do a lavratura do Auto de Infração em referência, que não poderá, portanto, subsistir.
  - V DA NECESSIDADE DE APLICAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES E PREVISTAS NO DECRETO 44.844/2008, E DA APLICABILIDADE DE REDUÇÃO DA MULTA EM 50%, NOS TERMOS DO ART. 49, §2°
- 5.1. Por fim, ad argumentandum tantum, na absurda hipótese de ser mantida a penalização à defendente, há que se considerar as circunstâncias atenuantes previstas no art. 68, inciso I, alíneas 'a' e 'c' do Decreto nº 44.844/2008, assim descritas:
  - "Art. 68. Sobre o valor-base da multa serão aplicadas circunstâncias atenuantes e agravantes, conforme o que se segue:
    - I atenuantes:
  - a) a efetividade das medidas adotadas pelo infrator para a correção dos danos causados ao meio ambiente e recursos hídricos, incluídas medidas de reparação ou de limitação da degradação causada, se realizadas de modo imediato, hipóteses em que ocorrerá a redução da multa em trinta por cento.
  - c) menor gravidade dos fatos tendo em vista os motivos e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente e recursos hídricos, hipótese em que ocorrerá a redução da multa em trinta por cento"



<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Op. cit., p. 272.





- 5.2. Isso porque a empresa, como já descrito alhures, vem adotando todas as providências cabíveis para sanar o suposto "problema" encontrado pelo fiscal, já se encontrando em execução as obras referentes ao Dique da Pera, conforme se verifica nos documentos anexos.
- 5.3. Demais disso, é bem certo que da suposta infração não decorreu qualquer efeito concreto ao meio ambiente, não tendo havido, no caso, consequências negativas ao bem estar e à saúde pública ou aos recursos naturais, restando patente a menor gravidade dos fatos.
- 5.4. Por fim, requer a autuada a redução da multa em 50%, nos termos do art. 49 e §2º do Decreto nº 44.844/2008, aceitando-se, a título de "Termo de Ajustamento de Conduta", o Termo de Acordo Judicial celebrado entre a Vale, a FEAM e outros, haja vista que seu conteúdo abrange todas as providências que poderiam ser exigidas em TAC e outras.

#### VI - DOS PEDIDOS:

À vista de todo o exposto, requer a autuada:

- Seja desconstituído o Al nº 71280/2013 e arquivado o processo respectivo, em face da existência de vício insanável naquele instrumento e no procedimento administrativo, pela utilização de dispositivo regulamentar inaplicável aos fatos descritos nos autos;
- b) Caso assim não se entenda, sejam arquivados o AI e seu processo administrativo, em face da não ocorrência do disposto no art. 83 e Código 116, Anexo I, do Decreto nº 44.844/2008:
- Seja cancelado o Auto de Infração em face da regular atuação da defendente;
- d) Na eventualidade de não ser acolhido o argumento anterior, seja reconhecida a aplicabilidade das atenuantes previstas no art. 68, inciso I, alíneas 'a', e 'c' do Decreto nº 44.844/2008, procedendo-se a redução da multa aplicada e, bem assim, concedido o benefício trazido no art. 49, §2º daquele Diploma, considerando-se o Termo de Acordo Judicial celebrado com a





180

FEAM como substituto válido para o TAC mencionado no dispositivo.

Nestes termos, Pede deferimento.

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2013

Ricardo Carneiro OAB/MG 62.391

Luiza Casasanta Lustosa de Andrade OAB/MG 116.320

Vanessa Azevedo Fontenelle OAB/MG 84.296