

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

PA/CAP/Nº 748.071/2022

Referência: Relato de Vista que objetiva analisar o Recurso Administrativo interposto nos autos do AI/nº 66.355/2014, lavrado em desfavor da SAFM Mineração Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 09.325.670/0002-33.

1 – RELATÓRIO

O processo em debate foi pautado para a 205ª Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal - CNR, realizada em 25/09/2025, ocasião em que houve solicitação de vista conjunta pelos conselheiros representantes das seguintes entidades: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg) e Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram).

O Auto de Infração nº 66.355/2014 (AI nº 66.355/2014), foi lavrado em decorrência de suposta infração tipificada no art. 83, código 106 do Decreto nº 44.844/1984, *in verbis*:

Instalar, construir, testar, operar ou ampliar atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente sem as licenças de instalação ou de operação, desde que não amparado por termo de ajustamento de conduta com o órgão ou entidade ambiental competente, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental.

A autuada apresentou defesa tempestiva e, em decisão assinada eletronicamente pelo Presidente da Feam, em 05/11/2021 (fls. 458 dos autos), foi mantida “a penalidade de multa simples no valor de R\$14.559,45 (quatorze mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e quarenta e cinco centavos), com fundamento no artigo 83, Anexo I, Código 106 do Decreto nº 44.844/2008”.

Diante disso, foi apresentado Recurso Administrativo e o mesmo submetido à julgamento desta Câmara Normativa e Recursal (CNR).

Consta do presente Relato, o posicionamento dos Conselheiros que a este subscrevem, devidamente alinhado com a robusta legislação acerca do tema.

2 – DAS RAZÕES RECURSAIS

Trata-se do processamento de Recurso Administrativo apresentado pela SAFM Mineração S.A. inscrita no CNPJ sob o nº 09.325.670/0002-33, em face da determinação pela submissão a julgamento do AI nº 66.355/2014 à CNR/COPAM.

Em apertada síntese, a recorrente alegou a prescrição intercorrente e ainda destacou a necessidade de observância ao princípio da boa-fé, com amparo na licença de operação vigente e na inexistência de conduta típica. Argumentou que as atividades de deposição de rejeitos provenientes da Mina Ponto Verde em cavas ocorreram amparadas pela Licença de Operação nº 276. Ressaltou que a “alternativa tecnológica para co-disposição de estéril e rejeito em forma de pasta, com reaproveitamento de água na planta de beneficiamento”, foi devidamente descrita em diversos documentos anexados ao processo de licenciamento ambiental realizado em 2010.

Ademais, requereu a redução do valor da multa ao patamar mínimo, com fundamento no art. 68, inciso I, alíneas “b”, “c” e “e”, cumulados com o art. 69, ambos do Decreto Estadual nº 44.844/2008, bem como no art. 15, § 1º, incisos I, II e V, da Lei Estadual nº 7.772/1980. Sustentou que o agente fiscal deixou de observar a legislação aplicável ao desconsiderar o conteúdo da licença de operação vigente, a inexistência de reincidência da SAFM na prática de infrações de qualquer natureza e a necessidade de aplicação das demais atenuantes e redutores de penalidade pertinentes ao caso concreto.

Apresentadas suas razões, por fim, requer a interessada seja reconhecida a nulidade da decisão que manteve a aplicação da infração.

Após a análise dos fatos inerentes ao processo e diante dos documentos disponibilizados para consulta (conforme especificado no Relato), apresentamos as nossas considerações:

3 – DA PRELIMINAR

3.1 Da Prescrição Intercorrente

Preliminarmente, ressaltamos que a defesa administrativa foi protocolada em 26/12/2014. Todavia, o processo permaneceu inerte por período superior a 5 (cinco) anos — no caso concreto, aproximadamente sete anos — até 29/10/2021, quando foi emitida a Análise nº 198/2021.

À época da interposição do recurso, inexistia norma estadual específica disciplinando a prescrição intercorrente em processos administrativos sancionadores ambientais. Contudo, já se verificava orientação consolidada na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

(TJMG), que, diante da lacuna normativa, aplicava analogicamente o prazo quinquenal previsto no Decreto Federal nº 20.910/1932, em consonância com os princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo.

A omissão legislativa foi suprida com a edição da Lei Estadual nº 24.755/2024, que acrescentou o art. 2º-A à Lei nº 21.735/2015, estabelecendo expressamente a incidência da prescrição intercorrente nos processos administrativos ambientais paralisados por mais de cinco anos, por exclusiva inércia da Administração Pública, impondo o arquivamento dos autos quando reconhecida tal prescrição. Assim, não subsistem fundamentos para afastar a prescrição no caso em análise.

Cumprе salientar que a interpretação sugerida na Análise nº 109/2021, que busca restringir a aplicação do art. 2º-A, não encontra respaldo constitucional, pois afronta o art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), que assegura a todos a razoável duração do processo. Ademais, o TJMG, ao se manifestar sobre a aplicação do dispositivo, firmou entendimento no sentido de que a prescrição intercorrente deve ser reconhecida sempre que houver paralisação injustificada superior a cinco anos, independentemente de tal lapso ocorrer antes ou depois da vigência da Lei nº 24.755/2024, inclusive com efeitos retroativos a processos já concluídos. Nesse sentido:

AÇÃO ANULATÓRIA AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL – PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE – PROCESSO ADMINISTRATIVO PARALISADO POR MAIS DE DEZ ANOS – APLICAÇÃO ANALÓGICA DO DECRETO Nº 20.910/1932 – SUPERVENIÊNCIA DA LEI ESTADUAL Nº 24.755/2024, QUE INTRODUZIU O ART. 2º-A À LEI ESTADUAL Nº 21.735/2015 – RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA AO ADMINISTRADO (LEX MITIOR) – RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO – TUTELA DE URGÊNCIA TORNADA DEFINITIVA.

A inércia administrativa por um período tão extenso, sem qualquer justificativa plausível nos autos do processo administrativo, configura a hipótese de prescrição intercorrente prevista na nova legislação estadual. A retroatividade da Lei nº 24.755/2024, por ser mais benéfica ao administrado, impõe o reconhecimento da prescrição no caso em tela.

(Sentença proferida nos autos do Processo nº 5039275-53.2023.8.13.0024, pelo MM. Juiz de Direito Danilo Couto Lobato Bicalho, em 16 de maio de 2025 – 1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte/MG) (grifos nossos)

Diante do exposto, conclui-se pela ocorrência da prescrição intercorrente, impondo-se o arquivamento do processo administrativo.

4 – DO MÉRITO

4.1 - Da insubsistência do auto de infração: da atipicidade da conduta e da vedação do comportamento contraditório, por parte da Administração Pública

Conforme consta nas razões que fundamentaram a lavratura do auto de infração, a FEAM alegou que a Recorrente teria instalado, construído, testado e operado atividade efetiva e potencialmente poluidora e degradadora do meio ambiente sem possuir licença de instalação e

operação para disposição de rejeitos em cava ou barragem de rejeito. Todavia, tal afirmação não reflete a realidade dos fatos.

A atividade relacionada à pilha de rejeitos/estéril, apontada como irregular, **estava devidamente amparada pela Licença de Operação nº 276, vigente à época da fiscalização. Referida licença abrangia expressamente as atividades de lavra de minério de ferro, pilha de rejeitos/estéril, unidade de tratamento de minério e estrada de transporte de minério. Esse fato é corroborado pelo próprio Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE), juntado aos autos do Processo Administrativo nº 18804/2009/002/2010, que descreve as atividades autorizadas.**

7.1				
CÓDIGO DN 74/04	DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE DO EMPREENDIMENTO	PARÂMETRO	QTDE	UNIDADE DE MEDIDA
A-02-04-6	Lavra a céu aberto com tratamento a úmido – minério de ferro	Produção bruta	1.500.000	toneladas/ano
A-05-01-0	Unidade de tratamento de minerais - UTM	Alimentação	1.500.000	Toneladas/ano
A-05-04-5	Pilhas de rejeito/estéril	Área útil	20,0	ha
A-05-05-3	Estradas para transporte de minério/estéril	Extensão	5,0	km

Ademais, o Parecer Único que fundamentou a concessão do adendo à mencionada Licença de Operação, confirma expressamente esses pontos e evidencia o pleno conhecimento do órgão ambiental acerca da disposição do estéril nas pilhas, afastando qualquer alegação de irregularidade quanto à atividade.

- I. **Operação de Mina:** devido a forma e ao posicionamento espacial dos corpos de minério e suas rochas encaixantes, a lavra é executada pelo método convencional de lavra a céu aberto em bancadas sucessivas em meia encosta e em cava fechada. Para a fase atual do projeto as bancadas tem altura de 5 metros e a largura de berma é de 4 metros. As frentes de lavra de minério (densidade de 2,5 t/m³) são selecionadas e preparadas com apoio das equipes de planejamento de lavra e topografia e em seguida o minério é desmontado mecanicamente através de 2 escavadeiras hidráulicas de 2 m³ de capacidade de caçamba e transportado em 12 caminhões trucados com capacidade de 25 toneladas cada. A blendagem dos minérios é feita diretamente na mina mantendo-se uma máquina no minério do tipo itabirito e outra máquina no minério coluvionar (canga e rolados) com o objetivo único de se manter a qualidade do minério que irá alimentar a Planta de Beneficiamento, para isto é **montado uma pilha pulmão no pátio de alimentação** da usina com capacidade de 20.000 toneladas, suficientes para 4 dias de operação da mesma. O material estéril (densidade de 2,0 t/m³) também desmontado mecanicamente por uma escavadeira de 2 m³ de capacidade de caçamba e transportado por 6 caminhões de 25 toneladas de capacidade até o depósito de estéril. A disposição de estéril é feita de duas maneiras distintas, uma parte do estéril é disposta em pilhas dimensionadas e projetadas para este fim e outra parte é disposta também de maneira controlada em áreas antigas de lavra, como parte da recuperação ambiental de parte da mina. O regime de trabalho da mina é de segunda a sábado com 9 horas por dia. Adicionalmente a mina possui outros equipamentos de apoio as operações, quais sejam: 1 motoniveladora, 1 trator de esteiras, 5 caminhões pipa para irrigação das vias, 1 comboio lubrificador, 1 rompedor hidráulico montado sobre escavadeira e 1 pá-carregadeira. Atualmente a SAFM não utiliza explosivos nas suas operações. A capacidade de produção da mina é 1.500.000 t/ano de minério e 600.000 t/ano de estéril.

Ademais, as atividades foram expressamente descritas nos estudos apresentados — Estudo de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental e Relatório de Controle Ambiental, cujas cópias estão anexadas aos autos — com a finalidade de subsidiar o processo de licenciamento, sendo inequívoco que foram analisadas e aprovadas pela autoridade competente, conforme demonstra a emissão da Licença de Operação nº 276 em favor da Recorrente.

Com vistas a corroborar o acima exposto, vale trazer à baila excerto da introdução do Estudo de Impacto Ambiental apresentado no curso do licenciamento, onde consta expressamente que a Recorrente “deverá retomar as atividades relacionadas à extração de minério de ferro e manganês, dentro da área do DNPM 831929/1984, com atividades que envolvem a extração do minério (carregamento e transporte para a planta de beneficiamento), do material estéril (carregamento e transporte para as pilhas de estéril) e beneficiamento do minério (britagem e classificação com disposição do rejeito na forma de pasta, evitando-se a construção de barragens de rejeitos)”.

Nesse sentido, as atividades desenvolvidas estavam integralmente alinhadas à descrição apresentada aos órgãos ambientais durante o processo de licenciamento em 2010, sendo certo que as autoridades competentes tinham pleno conhecimento dessas operações.

Diante disso, conclui-se que a conduta da Recorrente não se enquadra no tipo infracional imputado, relativo à suposta disposição em cava sem licença ambiental, revelando-se atípica e tornando insubsistente a infração.

Não se pode olvidar que estamos diante de um processo administrativo sancionador, no qual se pretende imputar à Recorrente um tipo penal que não se molda ao caso.

A Lei de Introdução ao Código Penal brasileiro – Decreto-Lei nº 3.914/1941, em seu art. 1º faz a seguinte definição de crime:

Art. 1º Considera-se crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente. (Brasil, 1941).

Nessa esteira, crime é a conduta abstrata descrita no tipo. Ou seja, é o fato humano descrito abstratamente na lei como infração a uma norma penal. Assim, afirma Rogério Greco: “Tipicidade quer dizer, assim, a subsunção perfeita da conduta praticada pelo agente ao modelo abstrato previsto na lei penal, isto é, a um tipo penal incriminador [...]” (Greco, p. 164)¹

São elementos do fato típico a conduta, o resultado, o nexo causal entre a conduta e o resultado e a tipicidade. **Na falta de qualquer destes elementos, o fato passa a ser atípico e, por conseguinte, não há crime.**

A ausência do adequado fundamento legal para a imposição da autuação, depõe contra a decisão exarada pelo Presidente da FEAM.

A indicação precisa da infração administrativa é matéria reservada à Lei, conforme dispõe o art. 5º, XXXIX da CR/88, cuja aplicação não se limita ao direito penal, conforme expressamente previsto no art. 37, *caput* do texto constitucional, *in verbis*:

¹ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – Parte Geral. Vol.1 – 16.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

Art 5º [...]

XXXIX – não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Brasil, 1988, grifos nossos)

Conforme **reiterada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a aplicação de sanção administrativa exige a existência de previsão legal expressa quanto à conduta infracional imputada. Ausente tal previsão, impõe-se o reconhecimento da nulidade do Auto de Infração lavrado, por ausência de tipicidade administrativa, sendo o seu cancelamento medida que se impõe.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCON. APLICAÇÃO DE MULTA NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE TIPICIDADE DA INFRAÇÃO. O procedimento administrativo pelo qual se impõe multa, no exercício do Poder de Polícia, em decorrência da infringência a norma de defesa do consumidor deve obediência ao princípio da legalidade. É descabida, assim, a aplicação de sanção administrativa à conduta que não está prevista como infração. Recurso ordinário provido².

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIZAÇÃO DE EXPLORAÇÃO VENCIDA HÁ MENOS DE UM MÊS. AUTO DE INFRAÇÃO INCONCLUSIVO. AUTUAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 46 DA LEI N. 9.605/98. INFRAÇÃO CRIMINAL. IMPOSSIBILIDADE. DECRETO 6.514/08. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ANULAÇÃO QUE SE IMPÕE. SENTENÇA MANTIDA. (...) O art. 46 da Lei 9.605/98 tipifica crime contra o meio ambiente e não infração administrativa que pode ser punida pelo IBAMA, cabendo apenas ao juiz criminal, após regular processo penal, impor a penalidade prevista naquele artigo. Precedentes deste Tribunal. A definição de infração e a cominação de penalidades, após a entrada em vigor da Constituição Federal/88, somente pode se dar por meio de lei em sentido formal, razão pela qual o Decreto n. 6.514/08 não pode ser utilizado como fundamento para a aplicação da penalidade imposta ao impetrante. O art. 21 da Lei n. 9.605/98, por não definir infração ou aplicar penalidade não pode servir de fundamento para a cobrança de multa pelo IBAMA. Apelação e remessa oficial improvidas. Sentença mantida³.

Ademais, a manutenção do AI nº 66.355/2014 configura violação ao princípio da confiança legítima e evidencia comportamento contraditório por parte da Administração Pública.

O princípio da confiança legítima é um vetor fundamental do Estado de Direito, destinado a proteger o administrado contra mudanças abruptas e contraditórias na atuação estatal. Fundamentado na boa-fé, assegura que expectativas razoáveis criadas a partir de condutas da Administração — especialmente quando geraram investimentos ou alterações significativas na esfera jurídica do particular — sejam respeitadas. Seu objetivo é garantir a segurança jurídica,

² STJ. 1ª T. RMS 19.510-GO. Rel. Min Teori Albino. j. 20.6.2006.

³ TRF1. 8ª Turma. Apelação Cível n. 2004.39.00.008388-3/PA. Rel. Des. Leonel Amorim. J. 31.7.2009.

impedindo comportamentos contraditórios que frustrem a confiança depositada pelo administrado no Poder Público.

ADMINISTRATIVO. IBAMA. ANULAÇÃO DE AUTUAÇÃO. **CONDUTA DO APELADO DECORRENTE DE ATO PRÉVIO DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA.** APELAÇÃO DESPROVIDA 1. Trata-se de Apelação Cível interposta pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis - IBAMA, em face de sentença que julgou procedente o pedido autoral, declarando a insubsistência do Auto de Infração nº 3340/E. 2. Em 2005 o caranguejo guaiamum entrou na lista de animais em extinção, conforme o Decreto Estadual nº 1499-R, sendo que em 2012 o Apelado solicitou junto ao MTE-ES a concessão do benefício do seguro desemprego de pescador artesanal, relativo ao período de defeso do referido animal, tendo sido deferido. Porém, em 2015, ao solicitar novamente o benefício nos termos acima citados, seu pedido foi indeferido tendo em vista que o caranguejo guaiamum encontra-se na lista de animais em extinção desde 2005, sendo que, após isso, foi autuado e multado pelo IBAMA em razão da conduta de "pescar espécie que deve ser preservada". 3. A Administração Pública, ao conceder o seguro desemprego pelo período de defeso do caranguejo guaiamum ao Apelado, quando deveria indeferir o pedido por conta da inserção do animal na lista de animais em extinção, fê-lo crer que sua conduta era legítima. O equívoco inicial foi da própria Administração, não havendo qualquer elemento que evidencie a má-fé do Apelado quanto à pesca indevida do animal. Pelo contrário, **a boa-fé exsurge da conduta da Administração que criou no administrado a confiança de que agia de modo lícito, de forma que a autuação do IBAMA fere o princípio da proteção à confiança.** 4. O ato da Administração Pública de sancionar conduta do administrado por ela chancelada anteriormente quando da concessão do seguro desemprego violou o princípio da Proteção à Confiança, que ocorre quando a conduta posta pelo Poder Público leva o administrado a acreditar na efetiva segurança da situação que até então lhe era proporcionada. A alteração nas condições deve operar *ex nunc*, não podendo retroagir no sentido de penalizar condutas as quais o administrado, de boa-fé, por conta de ato anterior da Administração, acreditava serem lícitas e legítimas. 5. Apelação desprovida. (TRF-2 - AC: 00009992820164025002 ES 0000999-28 .2016.4.02.5002, Relator.: REIS FRIEDE, Data de Julgamento: 20/07/2018, 6ª TURMA ESPECIALIZADA, grifos nossos)

Com efeito, a atividade de Pilha de Rejeitos/Estéril foi descrita em diversos documentos que instruíram o processo de licenciamento do empreendimento, analisados pelo órgão ambiental, culminando na emissão da Licença de Operação nº 276, que autorizou expressamente a deposição de rejeitos. Assim, não pode a autoridade fiscalizadora ou julgadora alterar entendimento anteriormente consolidado pelo órgão licenciador, excluindo atividade que foi claramente autorizada.

Tal circunstância configura evidente quebra do princípio da confiança legítima, situação repudiada pelo ordenamento jurídico. Não por acaso, o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) veda a modificação de situações plenamente constituídas em razão de mudanças posteriores de orientação geral.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança

posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Brasil, 1942, grifos nossos)

À vista do exposto, resta demonstrado que a Recorrente atuou dentro da legalidade, sendo certo que todas as atividades por ela desenvolvidas estavam amparadas por licença ambiental previamente concedida pela autoridade competente.

5 – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da ocorrência de prescrição intercorrente no presente processo administrativo; da demonstração da atipicidade da conduta, uma vez que a Recorrente sempre atuou nos estritos termos da licença de operação que lhe foi concedida; e da vedação ao comportamento contraditório pela Administração Pública, bem como da quebra do princípio da confiança legítima, somos favoráveis ao acolhimento do Recurso Administrativo com vistas a requerer a descaracterização do Auto de Infração nº 66.355/2014 e o consequente cancelamento da penalidade de multa aplicada à SAFM Mineração Ltda.

É o parecer.

Belo Horizonte, 20 de outubro de 2025.

Danielle Maciel Ladeia Wanderley
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg)

João Carlos de Melo
Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram)