

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

PA/CAP/Nº 749.512/2022

Referência: Relato de Vista que objetiva analisar o Recurso Administrativo interposto nos autos do AI/nº 235.801/2021, lavrado em desfavor da empresa Gerdau Açominas S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 17.227.422/0142/38.

1 – RELATÓRIO

O processo em debate foi pautado para a 206^a Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal - CNR, realizada em 23/10/2025, momento no qual 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 235.801/2021 (AI nº 235.801/2021), foi lavrado em decorrência de suposto descumprimento do art. 39 da Deliberação Normativa COPAM/CERH nº 01/2008, pela não entrega da Declaração de Carga Poluidora (DCP) nos anos de 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

A autuada apresentou defesa tempestiva e, em decisão assinada eletronicamente pelo Presidente da Feam, em 20/06/2024 (fls. 111 dos autos), foi cancelada “as infrações pela não entrega das DCP’s dos anos 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018”; e mantida “apenas a infração pela entrega incompleta da declaração de carga poluidora 2019 (ano base 2018), com multa aplicada no valor de R\$ 133.110 (cento e trinta e três mil e cento e dez reais), com fulcro no art. 112, I, código 112, do Decreto 47.383/2018 e Parecer da AGE nº 16.519/2022.”.

Na ocasião, acompanhando a Análise 136/2024, a Decisão de 1^a instância entendeu que seria o caso de **infração continuada**, motivo pelo qual deveria ser imposta multa singular pela suposta “prática de múltiplas infrações de igual natureza, pelo mesmo infrator, que tenham sido amparadas em única ação fiscalizatória”:

Em seguida, o empreendimento também invoca o instituto da decadência . Pois bem, neste ponto, incidirá sobre o auto de infração o disposto no Parecer da AGE nº 16.519/2022, que referencia a Nota Jurídica PRO FEAM nº 50/2021 e a Nota Jurídica AGE nº 6.007/2022, para que seja marcado o início da fluência do prazo decadencial com a ciência do órgão ambiental da infração e, ainda, para que sejam consideradas como infrações continuadas ou permanentes as praticadas pelo autuado, de tal modo que apenas subsistirá apenas a última infração que lhe foi imputada,

referente à DCP 2019 (ano base 2018), prevista no artigo 112, Código 112, do Anexo I, do Decreto nº 47.383/2018, cuja penalidade é de multa simples, no valor de R\$ 133.110 (cento e trinta e três mil e cento e dez reais). Isso, porque se trata de infração cometida de forma continuada, motivo pela qual deverá ser imposta multa singular pela prática de múltiplas infrações de igual natureza, pelo mesmo infrator, que tenham sido apuradas em única ação fiscalizatória.

Assim, opinamos pela manutenção do auto de infração em relação apenas a infração pelo descumprimento do art. 39 da Deliberação Normativa Conjunta COPAM-CERH nº 01/2008 pela entrega incompleta da declaração de carga poluidora 2019, ano base 2018, com multa aplicada no valor de R\$ 133.110 (cento e trinta e três mil e cento e dez reais), em atendimento ao Parecer da AGE nº 16.519/2022.

Vê-se, assim, que a questão que ainda persiste no presente processo se refere exclusivamente à suposta entrega incompleta da DCP no ano de 2019, referente ao ano base 2018.

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 legislação que dispõe sobre o tema.

2 – DAS RAZÕES RECURSAIS

Trata-se do processamento de Recurso Administrativo apresentado pela empresa Gerdau Açominas S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 17.227.422/0142/38, em face da determinação pela submissão a julgamento do AI nº 235.801/2021 à CNR/COPAM.

Em apertada síntese, a recorrente alega que o AI lavrado está eivado de vícios e é improcedente em razão da atipicidade da conduta.

Apresentadas suas razões, por fim, requer a interessada seja reconhecida a nulidade da decisão de fls. 111, que manteve a aplicação da infração pela entrega incompleta da DCP 2019 (ano base 2018).

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

3 – PRELIMINAR

3.1 - Da nulidade do Auto de Infração

Ao proceder à análise do Auto de Infração objeto da presente impugnação, constata-se que o referido ato administrativo não observa os requisitos legais indispensáveis à sua validade. Tal irregularidade configura vício grave, de natureza insanável, que compromete a legitimidade da autuação e enseja sua nulidade.

Destaca-se que é imperativa a observância dos pressupostos de validade dos atos administrativos, especialmente aqueles de natureza sancionatória, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.

No caso em questão, o Decreto Estadual nº 47.383/2018, estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades, em seu art. 56 estabelece os requisitos mínimos do auto de infração, que deverá conter:

Art. 56 – Verificada a ocorrência de infração à legislação ambiental ou de recursos hídricos, será lavrado **auto de infração, devendo o instrumento conter, no mínimo:**
I – nome ou razão social do autuado, com o respectivo endereço;
II – número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF – ou Cadastro de Pessoas Jurídicas – CNPJ – da Receita Federal, conforme o caso;
III – fato constitutivo da infração;
IV – local da infração;
V – **dispositivo legal ou regulamentar em que se fundamenta a autuação;**
VI – circunstâncias agravantes e atenuantes, se houver;
VII – reincidência, se houver;
VIII – penalidades aplicáveis;
IX – o prazo para pagamento da multa e apresentação da defesa, bem como, quando for o caso, medidas e prazos para o cumprimento da advertência;
X – local, data e hora da autuação;
XI – identificação e assinatura do agente credenciado responsável pela autuação.
(Minas Gerais, 2018, grifos nossos)

O AI nº 235.801/2021 foi lavrado com base no Código 112 do Decreto nº 47.383/2018, enquadrando a conduta da Recorrente como “gravíssima”.

Entretanto, quando da lavratura do Auto de Infração, o Decreto nº 47.383/2018 já havia sido modificado pelo Decreto nº 47.837/2020, que abrandou a classificação do comportamento tipificado para “grave”, alterando a numeração do antigo Código 112 como o novo Código 111.

Nesse sentido, **é necessário observar os princípios constitucionais que orientam a atuação da Administração Pública e a aplicação de sanções administrativas, como a legalidade, a anterioridade e a retroatividade da lei penal mais benéfica, garantindo que as penalidades sejam aplicadas conforme as normas vigentes à época dos fatos ou, em caso de alteração legislativa, que prevaleça a norma mais favorável ao administrado.**

A **retroatividade** da lei penal mais benéfica está prevista no inciso XL do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), determinando que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu. Da mesma forma, a lei anterior, quando mais benéfica

ao infrator, terá ultratividade e continuará a ser aplicada mesmo após sua revogação, **prevalecendo sobre a lei nova no que for mais vantajoso ao infrator.**

A doutrina destaca que os princípios e institutos do direito penal têm aplicação direta no direito administrativo disciplinar, especialmente em contextos que envolvem direitos e garantias fundamentais:

Os princípios e institutos de direito penal, secularmente estudados e desenvolvidos, são plenamente aplicáveis ao direito administrativo disciplinar, mormente quando direitos e garantias fundamentais constitucionalmente qualificados são objetos de relação jurídica, formal e material, formada entre o Estado-administração, no exercício do poder disciplinar, e o servidor público acusado, em instrumento apuratório e punitivo, de cometimento de falta grave ou média. (Dezan, 2005)¹

Seguindo esse entendimento, merece destaque o voto do Ministro Humberto Gomes de Barros, quando do julgamento do REsp n. 19.560/RJ pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ):

A punição administrativa guarda evidente afinidade, estrutural e teleológica, com a sanção penal. É correto, pois, observar-se em sua aplicação, o princípio consagrado no art. 71 do código penal. Na imposição de penalidades administrativas, deve-se tomar como infração continuada, a série de ilícitos da mesma natureza, apurados em uma só autuação.” (REsp n. 19.560/RJ, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 15/9/1993, DJ de 18/10/1993).

Tem-se, portanto, que não se pode afastar a aplicação dos princípios da legalidade, anterioridade e retroatividade da lei penal mais benéfica nos procedimentos administrativos, especialmente quando destinados à imposição de sanções. Além disso, a jurisprudência sugere que o princípio da retroatividade benéfica deve ser observado em penalidades administrativas, aplicando-se a norma mais favorável ao administrado, *in verbis*:

(STJ – Min. Humberto Martins, decisão monocrática no REsp 1.852.496/SC, pub. 02/04/2020 – grifos nossos) REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO PENAL DA ANTERIORIDADE NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. SIMILARIDADE DA INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA E DO ILÍCITO PENAL. RETROATIVIDADE DO PROCESSO. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. Data da entrada em vigor da Lei anterior à data do ato de aplicação da infração e sanção administrativa. Sentença confirmada. Embora o princípio da anterioridade tenha origem no direito penal, sua aplicação vem sendo estendida ao direito administrativo no tocante às infrações e sanções administrativas, tendo em vista a similaridade da função da sanção administrativa e do ilícito penal, os quais pretendem regrar a vida social e desestimular a prática de condutas nocivas ao interesse público. Apelação cível. Ilegitimidade passiva ad causam. Não acolhimento. Writ direcionado à autoridade responsável pela prática do ato impugnado. Recurso não provido. O polo passivo do mandado de segurança deve ser integrado pela autoridade coatora responsável pelo ato ilegal ou por aquela que delega a prática do ato ilegal por executor subordinado a sua hierarquia. (TJSC; AC-MS 2009.059692-4; Mafra; Rel. Des. Wilson Augusto do Nascimento; Julg. 18/05/2010; DJSC 01/06/2010. P. 280 – grifos nossos)

¹ DEZAN, Sandro Lúcio. O princípio da atipicidade do ilícito disciplinar. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 556, 14 jan. 2005.

No caso concreto, a multa aplicada em relação à carga poluidora de 2019 (ano-base 2018) foi inicialmente enquadrada no código 112 do Decreto Estadual nº 47.383/2018, que impunha penalidade de multa classificada como gravíssima.

No entanto, à época da lavratura do AI nº 235.801/2021, já havia sido editado o Decreto nº 47.837/2013, que alterou a redação anterior, extinguindo a penalidade prevista no código 112 e reclassificando-a para o código 111, reduzindo a infração de gravíssima para grave.

A utilização de norma revogada como fundamento jurídico de autuação configura vício formal grave, capaz de ensejar a nulidade do Auto de Infração. Tal vício compromete a validade do ato administrativo, por afronta aos princípios da legalidade e do devido processo legal, previstos no artigo 5º, inciso LIV, da CR/88.

A autuação baseada em legislação revogada implica cerceamento de defesa, uma vez que o autuado é impossibilitado de compreender e contestar adequadamente os fundamentos legais da infração que lhe é imputada. O ato administrativo, para ser válido, deve estar devidamente motivado e fundamentado em norma vigente à época de sua prática, conforme dispõe o artigo 50 da Lei nº 9.784/1999.

O AI nº 235.801/2021 apresenta vício material insanável, uma vez que foi embasado em norma jurídica formalmente alterada. Tal circunstância compromete a legalidade do ato, impondo o reconhecimento de sua nulidade, nos termos do ordenamento jurídico vigente, com a consequente invalidação do procedimento administrativo sancionador dele decorrente.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema de Repercussão Geral nº 1.199, consolidou entendimento no sentido de que normas administrativas mais benéficas podem ser aplicadas retroativamente, desde que não tenha ocorrido o trânsito em julgado da decisão administrativa. Essa orientação reforça a necessidade de observância aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa-fé, assegurando ao administrado o direito à aplicação da norma vigente mais favorável.

A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juiz competente analisar eventual dolo por parte do agente.

Nesse contexto, destaca-se que a nova Lei nº 14.230/2021, ao modificar o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa, estabeleceu que sua aplicação retroativa é admissível nos casos em que não houve condenação com trânsito em julgado, exigindo-se, inclusive, a análise da existência de dolo por parte do agente.

Considerando que o processo administrativo ainda se encontra em curso, sem decisão definitiva, é plenamente cabível a aplicação retroativa da norma administrativa mais favorável ao administrado, qual seja, o Decreto Estadual nº 47.837/2020.

Nesse sentido, o AI nº 235.801/2021 lavrado em 07/06/2021 deve ser declarado nulo, em razão de vício material decorrente da utilização de norma alterada como fundamento jurídico.

Ademais, há que se reconhecer a aplicabilidade do Decreto nº 47.383/2018 modificado pelo Decreto nº 47.837/2020, em observância ao princípio da legalidade e ao entendimento consolidado pelo STF quanto à retroatividade de normas administrativas mais benéficas.

Não se pode olvidar que as infrações aqui discutidas possuem caráter estritamente formal, não havendo, portanto, qualquer comprovação de dano ambiental decorrente das supostas irregularidades erroneamente imputadas à Recorrente. Por esse motivo, o legislador, de forma consciente e adequada, promoveu a alteração da norma, tornando a infração administrativa menos severa, ajustando-a ao contexto real de sua aplicação.

Dessa forma, em respeito aos princípios da legalidade, anterioridade e retroatividade da lei penal mais benéfica, e considerando a ausência de qualquer dano ambiental, dado o caráter estritamente formal da infração, bem como a data de consumação do fato e o porte do empreendimento, o AI nº 235.801/2021 deveria ter sido fundamentado no Código 111 do Decreto nº 47.383/2018, com a alteração promovida pelo Decreto nº 47.837/2020 abaixo colacionado:

Código	111 (Redação dada pelo Decreto n. 47.837, de 09 de janeiro de 2020)
Especificação das Infrações	Descumprir determinação, deliberação ou deliberação normativa do Copam ou deliberação normativa conjunta Copam-CERH-MG, que não constitua infração diversa.
Classificação	Grave
Pena	Por ato

Portanto, a multa deveria ter sido cobrada no patamar mínimo de 13.500 (treze mil e quinhentos) UFEMG's, que totalizaria R\$ 53.244,00 (cinquenta e três mil, duzentos e quarenta e quatro reais), considerando que o valor da UFEMG em 2021 era de R\$ 3,9440 (três reais e noventa e quatro centavos).

Nesse sentido, a sanção aplicada, com base na classificação mais gravosa, desconsiderou a norma mais favorável ao administrado, caracterizando uma violação aos princípios da legalidade e da retroatividade benéfica, assegurados pela CR/88.

3.2 - Vício por Ausência de Motivação, Violação aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório

Tanto o Auto de Fiscalização nº 26.093/2021 quanto o AI nº 235.801/2021 carecem de subsídios fáticos substanciais que demonstrem com clareza qual conduta foi efetivamente infringida no que tange à declaração de carga poluidora.

Conforme registrado de maneira genérica no instrumento sancionatório, a infração baseia-se na alegação de que, no ano de 2019, foram omitidos dados relativos às fossas, caixas SAO e *sump* da CAVA, sem, contudo, especificar de que forma tais omissões teriam ocorrido ou onde estariam localizadas essas estruturas, sendo que, na atividade de mineração, é comum que existam várias dessas estruturas ao longo do empreendimento, o que reforça a necessidade de uma descrição clara e precisa para que a empresa possa identificar adequadamente os pontos questionados.

Isso leva à conclusão, portanto, que a autuação não descreveu com clareza e exatidão os fatos específicos e as circunstâncias concretas que justificaram a penalidade aplicada, com base no suposto cometimento da infração tipificada no código 112 do Decreto Estadual nº 47.383/2018.

Veja-se que a autuação é vaga, lacônica e omissa, pois utiliza termos imprecisos como "a exemplo de fossas, caixas SAO, *sump* da cava" e "faltando demais efluentes", sem afirmar com clareza quais seriam esses "efluentes" omitidos e quais aspectos estariam sendo desconsiderados, deixando de fornecer uma descrição precisa e objetiva dos fatos que fundamentariam a penalidade aplicada.

Não é possível identificar, no instrumento sancionatório, o que foi considerado na suposta declaração incompleta, nem a localização dessas estruturas, e, sobretudo, que tipo de poluição ou degradação poderia ter ocorrido em razão do suposto inadimplemento.

Com efeito, é necessário ressaltar que os arts. 2º e 5º da Lei Estadual nº 14.184/2002, bem como o art. 31 do Decreto Estadual nº 47.383/2018, exigem o registro expresso e detalhado dos pressupostos que fundamentam a autuação, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, eficiência, ampla defesa, do contraditório e da transparência.

[...]

Art. 5º - Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios:

[...]

V – indicação dos pressupostos de fato e de direito que embasem a decisão;

VI – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos postulantes e dos destinatários do processo. (Minas Gerais, 2002)

Art. 31. Verificada a ocorrência de infração à legislação ambiental ou de recursos hídricos, será lavrado auto de infração, em três vias, destinando-se a primeira ao autuado e as demais à formação de processo administrativo, devendo o instrumento conter:

[...]

II – fato constitutivo da infração. (Minas Gerais, 2018)

A legislação supracitada e o princípio da motivação exigem que a autuação seja lavrada com a descrição clara e precisa dos fatos imputados ao autuado, a fim de garantir ao administrado o pleno exercício dos seus direitos à ampla defesa e ao contraditório. O descumprimento de tais requisitos compromete a validade da peça inaugural do procedimento administrativo, tornando-a nula de pleno direito.

Ora, é cediço que os atos administrativos em geral devem estar — como elemento integrante de sua própria validade jurídica — devidamente assentados em pressupostos de fato ou motivos, os quais representam [...] o conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato.

Os fatos e elementos que deram suporte à decisão do agente em praticar determinado ato administrativo estão incluídos entre seus pressupostos de legalidade de modo que a invocação de motivos inexistentes ou incorretamente qualificados bem como de fundamentos vagos,

imprecisos ou desarrazoados, além de meros e frágeis indícios materiais ou mesmo de interpretações subjetivas de determinadas circunstâncias, prejudicam a sua validade.

Dito isso, o que se vislumbra no AI nº 235.801/2021 é, claramente, uma violação aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, uma vez que não foram apresentados elementos concisos e claros capazes de garantir o pleno exercício do direito de defesa pela Recorrente. Importa destacar que, em casos análogos a esse, os tribunais pátrios têm reconhecido a ilegalidade e nulidade de autuações carentes dos elementos essenciais da motivação fática e legal:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. IBAMA. AUTO DE INFRAÇÃO. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DA INFRAÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO NÃO MOTIVADO. VÍCIO INSANÁVEL. ANULAÇÃO. CABIMENTO. SENTENÇA MANTIDA. **O autuado deve ter ciência exata do fato que lhe é imputado, sob pena de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.** Além disso, por força do princípio da motivação dos atos administrativos, o auto de infração deve demonstrar com clareza a subsunção de uma determinada conduta a um dado tipo infracional, nos termos do art. 50 da Lei n. 9784/99. **Na espécie, o auto de infração não descreve exatamente a infração cometida pelo autuado**, estando consignado apenas que autuação se deu "por ausência de licenciamento do órgão competente. Constatado que o auto de infração carece da devida motivação, estando em desacordo com o art. 50, II, da Lei n. 9.784/99, que enumera a motivação como um dos requisitos de validade do ato administrativo que imponha sanções aos administrados, deve ser mantida a sentença que julgou procedente o pedido de anulação do Auto de Infração n. 023840-D" (TRF-1 - AC: 00095027820124013200, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 31/07/2019, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 09/08/2019 - grifos nossos)

Assim, caminho outro não há senão concluir que o desvio em relação às prescrições formais legalmente determinadas é patente nesse caso, em desprezo aos mais elementares princípios de direito administrativo. Necessária, portanto, a anulação do Auto de Infração nº 235801/2021, por ausência de requisito formal inerente à sua validade.

4 – MÉRITO

4.1 - Do excesso acusatório e sancionador

Na hipótese das preliminares acima aventadas serem ultrapassadas, a Recorrente argui também ser forçoso rememorar que o cerne da autuação versa sobre a suposta omissão de dados na DCP de 2019.

Ocorre que, quando do protocolo da DCP em questão, o órgão ambiental, para além de atestar o seu recebimento, apenas solicitou que fossem realizadas as seguintes retificações:

De: Paloma Almeida Duarte [mailto:paloma.duarte@meioambiente.mg.gov.br] Em nome de Declaração de Carga

Potuidora

Enviada em: segunda-feira, 15 de abril de 2019 11:31

Para: Filipe Leao Morgan da Costa <filipe.costa@gerdau.com.br>

Assunto: RETIFICAÇÃO: Gerdau Açominas - Mina de Várzea do Lopes UNIDADE ITABIRITO

Prioridade: Alta

[External Email]

Prezado(a), bom dia.

Acusamos o recebimento da Declaração de carga poluidora do empreendimento Gerdau - Açominas - Mina de Várzea do Lopes. No entanto, é necessário fazer as seguintes retificações:

- TELA 3 - Informar na coluna E se o parâmetro do efluente bruto (DQO) é ou não condicionante da licença

- TELA 3 - Informar os valores de DBO e DQO para efluente bruto e tratado, mesmo não fazendo parte da condicionante, pois estes dois parâmetros fazem parte do cálculo da carga poluidora.

O envio do documento retificado deve acontecer no mesmo processo de peticionamento gerado (2090.01.0001187/2019-41), na opção "Peticionamento intercorrente".

Estamos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Paloma Almeida Duarte

Estagiária de Engenharia Civil na Gerência de Monitoramento de Efluentes - GEDEF

Telefone : (31) 3916-9274

E-mail: dcp@meioambiente.mg.gov.br

Nota-se que o órgão ambiental em momento algum discorreu sobre o apontado no AI nº 235.801/2021, ao passo que a Recorrente acatou o que lhe foi solicitado a tempo e modo.

A conduta da Recorrente, que persegue a regularização, demonstra inequívoca boa-fé, que, por sua vez, demanda ponderação do órgão ambiental, não justificando, mais uma vez, a autuação imputada a ela.

Para além disso, rememora-se que o art. 39 da Deliberação Normativa Conjunta Copam/CERH nº 01/2008, elencada como supostamente descumprida, estabelecia a seguinte obrigação:

Art. 39. O responsável por fontes potencial ou efetivamente poluidoras das águas deve apresentar ao órgão ambiental competente, até o dia 31 de março de cada ano, declaração de carga poluidora, referente ao ano civil anterior, subscrita pelo administrador principal da empresa e pelo responsável técnico devidamente habilitado, acompanhada da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica. (Copam/Cerh, 2008)

Nesse sentido, **como reconhecido pelo próprio órgão, a DCP não deixou de ser apresentada**, sendo que, quando solicitado ao empreendedor a complementação das informações tidas como insuficientes, este prontamente diligenciou para apresentá-las, sendo certo, que caso tivesse sido apontadas outras exigências à época pelo órgão, a Recorrente, da mesma forma teria atendido àquilo que viesse a ser solicitado.

De todo modo, independentemente da suposta ausência de informações citadas pela Administração, a Recorrente não pode ser penalizada pelo descumprimento de dispositivo legal que exige a apresentação da DCP ao órgão competente quando tal documento foi reconhecidamente apresentado, conforme demonstrado e aquiescido pelo órgão ambiental.

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 insubstancial 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)²

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*:

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 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

² GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – Parte Geral. Vol.1 – 16.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

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 provido (STJ. 1^a T. RMS 19.510-GO. Rel. Min Teori Albino. j. 20.6.2006)

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. PRINCIPIO 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 ser servir de fundamento para a cobrança de multa pelo IBAMA. Apelação e remessa oficial improvidas. Sentença mantida. (TRF1. 8a Turma. Apelação Cível n. 2004.39.00.008388-3/PA. Rel. Des. Leonel Amorim. J. 31.7.2009)

Dessa forma, não há como se reconhecer validade jurídica ao AI nº 235.801/2021 em questão, uma vez que não atende a requisito mínimo legalmente exigido para sua constituição. A autuação com base em norma inexistente caracteriza vício material, que contamina todo o procedimento, diferentemente de vício meramente formal, não passível de convalidação.

Portanto, é inequívoco que o Auto de Infração em epígrafe está eivado de vício insanável, cuja consequência jurídica é a sua nulidade, nos termos da legislação vigente que rege os atos administrativos.

Outrossim, com fundamento no princípio da autotutela, segundo o qual a Administração Pública tem o poder de exercer o controle de seus próprios atos, não há outra alternativa ao órgão ambiental, senão anular o AI nº 235.801/2021, nos exatos termos do que dispõe as Súmulas nºs 346 e 473, ambas do STF, *in verbis*:

Súmula 346 – A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (Brasil, 1963, grifos nossos)

Súmula 473 – A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (Brasil, 1969, grifos nossos)

O princípio da autotutela administrativa também encontra respaldo no art. 53 da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. (Brasil, 1999, grifos nossos)

Nesse contexto, a autotutela envolve dois aspectos da atuação administrativa: *i) legalidade*: em relação ao qual a Administração procede, de ofício ou por provocação, a anulação de atos

ilegais; e *ii) mérito*: em que reexamina atos anteriores quanto à conveniência e oportunidade de sua manutenção ou desfazimento (revogação).

Quanto ao aspecto da legalidade, conforme consta na Lei 9.784/99, a Administração deve anular seus próprios atos, quando possuírem alguma ilegalidade. Trata-se, portanto, de um poder-dever, ou seja, uma obrigação. Dessa forma, o controle de legalidade, em decorrência da autotutela, pode ser realizado independentemente de provocação, pois se trata de um poder-dever de ofício da Administração.

Ante o exposto, em razão da flagrante ilegalidade, não há outra alternativa à Administração Pública, que não seja a anulação do AI nº 235.801/2021.

4.2 - Da vedação do comportamento contraditório, por parte da Administração Pública

A descrição da infração faz constar que houve descumprimento do normativo, vez que o empreendedor não teria entregue a DCP.

Ocorre que a entrega da DCP foi reconhecida pelo próprio órgão ambiental estadual, conforme registrado no e-mail colacionado acima.

Nessa senda, a manutenção do AI nº 235.801/2021 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, 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 condutaposta 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)

O Auto de Infração ora combatido, 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, entregando a DCP, nos exatos termos do que determinava o art. 39 da Deliberação Normativa Conjunta Copam/CERH nº 01/2008. **Assim, razão alguma assiste ao órgão ambiental para manter a aplicação de penalidade pela não entrega da DCP 2019, ano base 2018.**

5 – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, somos favoráveis ao acolhimento do Recurso Administrativo, a fim de determinar a nulidade da decisão exarada nos autos, como o consequente cancelamento do AI nº 235.801/2021.

Caso não seja esse o entendimento, requer-se, alternativamente, a redução do valor da multa aplicada, de forma que esta seja compatível com a gravidade da conduta imputada, conforme fundamentado ao longo desta peça recursal.

É o parecer.

Belo Horizonte, 24 de novembro de 2025.

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

João Carlos de Melo
Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram)