



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

Ref.: Relatório de Vista relativo ao Processo Administrativo nº 478916/2017 para exame de Recurso ao Auto de Infração nº 134.852/2017, lavrado contra a Prefeitura Municipal de Felixlândia.

1) RELATÓRIO

O presente processo foi pautado para a 168ª Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal do COPAM, realizada em de 28/07/2022 quando solicitada vista pelos conselheiro representante do CMI/SECOVI-MG.

Este Conselheiro procedeu a atenta leitura do processo, dos contratos de concessão municipais, e do regramento de regência para produzir conclusão quanto aos fatos.

A Prefeitura Municipal de Felixlândia foi autuada pela FEAM com fundamento legal no Artigo 83, código 107, do anexo I, do Decreto nº 44.844, pelo suposto cometimento da seguinte irregularidade:

“Descumprimento da Deliberações Normativas 96/2006 e 128/2008 do COPAM que convocou os municípios para o licenciamento ambiental de sistema de tratamento de esgoto e deu outra providência”

Foi aplicada penalidade de multa, sendo que a autuada apresentou defesa de forma tempestiva em 29/06/2017, que foi julgada improcedente em 12/05/2020,



sendo mantida a penalidade de multa. Notificado da decisão em 22/09/2021, o município apresentou recurso tempestivo a esta Câmara Normativa e Recursal

Da decisão, a empresa foi devidamente notificada e interpôs recurso tempestivo para o auto de infração em comento.

Por fim, o Parecer Jurídico da Procuradoria Jurídica da FEAM sugere o indeferimento do recurso, mantendo-se as multas aplicadas com fundamento no Artigo 83, código 107, do anexo I, do Decreto nº 44.844.

2) DISCUSSÃO

Das Deliberações Normativas COPAM n. 96/2006 e 128/2008.

Inicialmente, cabe esclarecer concretamente o objeto de ambas as Deliberações Normativas mencionadas.

A DN COPAM 96/2006 convoca para o “licenciamento ambiental **de sistema de tratamento de esgotos**” os municípios que menciona. A DN COPAM 128/2008 prorroga os prazos previstos na DN COPAM 96/2006, sem alterar, contudo, os prazos para o caso concreto, que explicitamente permaneceram inalterados para a classe 7.

Para uma primeira análise, ambas as Deliberações Normativas constituem péssima política ambiental, na forma de burocracia genérica que tem por objetivo desincumbir o órgão estadual das suas responsabilidades ambientais sem apontar aos municípios qualquer caminho ou solução para o grave problema do saneamento básico no estado de Minas Gerais. Ao contrário, ambas as DNs acresceram gravemente à burocracia para o tratamento de esgotos pelos municípios, e dificultaram sobremaneira o trabalho municipal em promover o



saneamento básico, e tornaram livre o caminho das concessionárias para retardar e omitir o seu investimento em saneamento nos municípios.

Não apenas, as normas também trazem uma definição do seu objeto incoerente com o que deveria ser o seu objetivo. Convocam ao licenciamento **os sistemas de tratamento de esgotos.** Implica dizer: ficam convocados os sistemas de tratamento de esgotos existentes, não atingido os municípios nos quais o lançamento de esgotos ocorra in natura no curso d'água, em que não existe sistema de tratamento de esgotos.

Com efeito, o que parecem pretender as Deliberações Normativas seria estabelecer um prazo para que fosse construída a infraestrutura de saneamento municipal o que, contudo, seria inconstitucional, dado que tal competência é privativa da União – art. 21, XX, CF/88:

“Compete à União:

(...)

*XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, **saneamento básico** e transportes urbanos;”*

De fato, constou consignado no Artigo 11-B da Lei 11.445 de 05 de Janeiro de 2007 o prazo máximo até 31 de dezembro de 2033 para universalização dos serviços de saneamento em todos os municípios brasileiros.

Então, aparentemente, como uma tentativa de contornar a incompetência do COPAM para fixar e do Estado para tratar da temática que pretendia tratar, foi construída esta confusa redação para a DN 92/2006 que convoca ao licenciamento os sistemas de tratamento de esgotos. Evidentemente, onde não existe sistema de tratamento de esgotos, como é o caso de Felixlândia, não é possível a convocação ao licenciamento daquilo que não existe.



Também é imprescindível atentar para o sujeito de obrigações no âmbito destas Deliberações Normativas. Com efeito, o COPAM se arvora a formular comando ao ente federado “município”. A nosso ver, há aí afronta ao pacto federativo.

Não obstante, “município” é conceito distinto de “prefeitura municipal”, e dado que a responsabilidade administrativa ambiental (responsabilidade para receber multa) é subjetiva, é importante estabelecer o sujeito passivo antes de autuar. Supondo-se que o município efetivasse sua política de saneamento por meio de autarquia municipal na forma de um SAAE, e não funcionasse sob o regime de concessão, por óbvio eventual autuação seria destinada à presidência da autarquia, e custeada pelo orçamento da autarquia, não seria destinada ao prefeito municipal nem custeada pelo orçamento geral do município. Porque no caso da concessão, pretende a FEAM entender diferentemente?

Sintetizando, a nosso ver, DN COPAM 96/2006 constitui má política pública, é eivada de vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade, e concretamente não se aplica ao município de Felixlândia, dado que ele não possui Sistema de Tratamento de Esgotos passível de licenciamento. Por estes vários fatos, a nosso ver, já seria nula a autuação cominada.

No campo das políticas públicas, sugere-se também a revogação das ineficazes DNs COPAM 96/2006 e 128/2008, de modo a eliminar atos normativos duvidosos e já sem efeitos (dado que a política pública federal de saneamento abarcou integralmente o objeto destas deliberações, com prazos diversos dos estabelecidos em 2006 e 2008)

Do sujeito passivo e dos contratos de concessão.

Em primeiro lugar cabe diferenciar a responsabilidade administrativa da responsabilidade civil por dano ambiental.



A responsabilidade administrativa, é a possibilidade do sujeito receber uma multa (ou outra penalidade administrativa) em razão de infração à legislação ambiental. Esta é subjetiva (dependente de culpa ou dolo) e se encerra com as penalidades previstas na legislação. Neste sentido, o parecer AGE 15.877/2017, anexo ao presente documento.

A responsabilidade civil é a obrigação de reparar ou indenizar danos ambientais ocasionados. Esta é objetiva (independente de culpa ou dolo), e somente se encerra quando o dano estiver completamente reparado, ou adequadamente indenizado.

Não se discute neste processo a responsabilidade civil, apenas a responsabilidade administrativa.

No caso, o fato de que o sistema de esgotamento sanitário lança esgotos sem qualquer tratamento em algum curso d'água do município de Felixlândia, constitui dano ambiental a ser reparado por todos os atores minimamente envolvidos: município, concessionária, órgãos estaduais, e todos os demais que contribuem, ainda que indiretamente, para que persista esta situação.

Contudo, somente pode sofrer multa quem diretamente atua, por ação ou omissão, para que a situação irregular persista. Dentro do (inadequado) entendimento trazido pela FEAM quanto à obrigação de licenciamento da ETE, somente pode ser penalizado quem subjetivamente tinha poderes para promover o licenciamento e construção da ETE.

Neste sentido, as previsões constantes dos contratos de concessão municipal são claras.

Não se pode perder de vista, que os contratos de concessão de saneamento, diferente de outros negócios, são de conhecimento público, de interesse público, e efetivamente publicados, produzindo efeitos gerais na sociedade, e não somente entre concedente e concessionário, sendo esta a razão pela qual tais



contratos são regulados pelo governo federal, e também a razão pela qual o cidadão consumidor de água paga sua tarifa diretamente à concessionária sem intermediação da prefeitura municipal, cabendo a fiscalização tarifária à ARSAE, autarquia estadual.

Há um primeiro contrato firmado entre a prefeitura municipal e a Copasa em 06 de outubro de 1977, que versa exclusivamente sobre o sistema de tratamento e distribuição de água tratada no município, irrelevante para o caso em estudo.

Há um primeiro termo aditivo ao contrato de concessão que versa sobre todos os aspectos da concessão para coleta e tratamento de esgotos, assinado em 15 de outubro de 1986, este de suma importância para o caso. Cópia deste aditivo segue anexa ao presente parecer.

A Cláusula Segunda de tal primeiro aditivo é explícita:

“CLÁUSULA SEGUNDA: A execução das obras concedidas mediante cláusulas e condições do presente contrato se processará pelo denominado “Sistema Condominial de Esgotamento Sanitário” e compreende os seguintes critérios:

(...)

*II – A COPASA MG se responsabiliza pela construção, operação, e manutenção de redes básicas e **de unidades depuradoras**, para coletar, conduzir e **depurar** os efluentes recebidos dos ramais condominiais;*

(...)

PARÁGRAFO ÚNICO

O “Sistema Condominial de Esgotos tem como componentes físicos os seguintes equipamentos:

- a) - o ramal condominial*
- b) - a rede coletora simplificada e que se denomina “rede básica”; e,*



c) - a unidade depuradora.

Fica clara aí a obrigação exclusiva da COPASA para construção da ETE, ou unidade depuradora, na linguagem de 1986.

Não obstante, a cláusula Décima Primeira também é explícita:

“CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA: A COPASA MG se compromete:

I – A elaborar projeto adequado para implantar, de acordo com as cláusulas da presente concessão, o sistema municipal de esgotamento sanitário;

II – A tomar as providências necessárias com o objetivo de captar e aplicar os recursos necessários à elaboração de projetos, execução das obras e implantação dos serviços concedidos por este contrato;

(...)

*IV – A implantar as redes básicas de coleta de efluentes de emissão dos ramais condominiais, **e construir unidades depuradoras**, nos termos da concepção do sistema;*

(...)

VI – A desenvolver pesquisas visando a determinação de parâmetros técnicos e operacionais referentes ao funcionamento das diversas unidades operacionais do sistema.;”

Do que se vê a COPASA tem ampla gestão do processo de construção das ETEs municipais, **com uma concessão vigente há 36 anos!** Além disso, se o município quiser construir ETEs por conta própria, ainda que dispusesse de recursos para isto, ele estaria infringindo o contrato de concessão: a COPASA tem exclusividade na construção destas estruturas e na cobrança das tarifas decorrentes. Evidentemente, a companhia de capital aberto tem sido muito mais



eficiente na cobrança de tarifas que na construção das unidades depuradoras, ou ETEs.

Tanto é esta a situação, que a própria COPASA confessa a sua atuação em ofício datado de junho de 2017, anexo a este parecer, no qual explicita que a rede, inclusive as ETEs serão concluídas em 18 meses após a data do documento. De fato, houve licença concedida em nome da COPASA (LAS RAS n. 87/2018) para a ETE de Felixlândia, também anexa a este parecer.

Como se vê, somente a COPASA tinha, teve e tem condições de agir para a consecução do licenciamento e implantação da ETE, sendo ela o adequado sujeito passivo de eventual discussão quanto à DN COPAM 96/2006, sendo a concessionária o adequado representante do ente “município” neste contexto. Com efeito, a prefeitura municipal nada poderia fazer a respeito do atraso (de 36 anos) da COPASA, dada a sua hipossuficiência na relação com a empresa estadual.

Por fim, é de se observar que ainda que o contrato de concessão não seja explícito sobre competências para licenciamento ambiental, o que é compreensível dado que à época da sua assinatura esta figura não existia para as redes de esgotamento sanitário, em concreto a COPASA efetivamente e legalmente assumiu esta competência, sendo este fato válido para o caso em análise.

Feitas estas constatações, contudo, não são de simples adequação as incorreções do auto de infração, sendo inclusive necessário providenciar novo auto de infração destinado à COPASA, nos termos do que foi exposto. Dessa forma, entendemos que seja necessária a baixa em diligência para nova verificação da situação da concessão, com base nos fatos concretos apresentados, e adequação dos autos de infração como exposto.



Dos defeitos de enquadramento dos fatos

Com efeito, não procede a alegação da prefeitura municipal de que o código 107 do anexo do decreto 44.844/2008 se refira a convocações a licenciamento posteriores à publicação do decreto. Tampouco é correta a interpretação trazida pela FEAM para a expressão “posteriores”. Para elucidar a questão, cabe transcrever as hipóteses dos códigos 104 e 107 do anexo do decreto 44.844/2008:

Código	104
Especificação das Infrações	Deixar de atender à primeira convocação para licenciamento, autorização ambiental de funcionamento ou procedimento corretivo formulada pelo Copam ou pelas URCs.
Pena	Advertência, sob pena de conversão em multa simples.
Classificação	Leve

Código	107
Especificação das Infrações	Deixar de atender a convocações posteriores para licenciamento, autorização ambiental de funcionamento ou procedimento corretivo formulada pelo Copam ou pelas URCs.
Classificação	Grave
Pena	Multa simples.

Claramente, ambos os códigos conversam entre si. O código 104 trata de uma primeira convocação feita pelo COPAM, que uma vez não atendida deve ser objeto de advertência que se não cumprida, será convertida em multa, trata-se



de infração leve. O código 107 trata de segunda e seguintes convocações pelo COPAM, que desatendidas, têm natureza grave e pena de multa simples sem advertência.

Ora, independentemente das discussões anteriores, se prevalecer o entendimento da FEAM, houve apenas uma única DN do COPAM sobre licenciamento de ETE, (que não se alterou na DN 128), e foi desatendido uma única vez. Neste contexto, deveria ter sido feita a advertência do código 104 e não a aplicação de multa com base no código 107, e dado que a ETE já se encontra regularmente licenciada, advertência esta cumprida, com exclusão da multa.

Daí o significado da expressão “posterior”: a infração do código 107 é posterior à primeira advertência prevista no código 104, no caso de permanecerem desatendidas novas convocações feitas pelo COPAM ao licenciamento (no caso em que a primeira convocação também foi feita pelo COPAM).

Incorreto, portanto, o enquadramento no código 107 do anexo do Decreto 44.844/2008, sendo que o enquadramento adequado seria no código 104.

3) CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto concluímos:

- a) Pela baixa em diligência deste processo para que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente possa adequar o sujeito passivo do auto de infração inclusive quanto ao seu enquadramento no código 104 do anexo do Decreto Estadual 44.844/08;



- b) Em não se realizando a baixa em diligência, concluímos pela nulidade do auto de infração objeto deste processo, seja em razão de não incidir a DN COPAM 96/2006 na espécie, seja em razão de não ser a Prefeitura Municipal de Felixlândia o sujeito passivo adequado, dado que não tem responsabilidade subjetiva na matéria.

- c) Perdurando o entendimento pela infração, entendemos pelo enquadramento somente no código 104 do Decreto 44.844/08, pelo que deve ser emitida advertência, que já se sabe cumprida, em razão de que há licença ambiental emitida para a ETE municipal.

É o nosso Parecer.

Belo Horizonte, 19 de agosto de 2022

Adriano Nascimento Manetta
Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais – CMI/SECOVI-MG



Companhia de Saneamento de Minas Gerais



Comunicação Externa nº 061/2017

Curvelo, 30 de junho de 2017.

À
Prefeitura Municipal de Felixlândia
Ilmo. Sr. Prefeito
Vanderli de Carvalho Barbosa

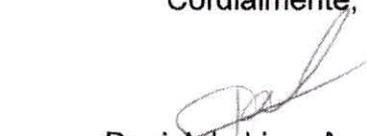
Prezado Senhor,

Em atenção à solicitação de informações sobre o sistema de esgotamento sanitário de Felixlândia, informamos que a Copasa detém a concessão destes serviços na sede municipal. As obras para implantação das redes e interceptores foi iniciada, mas precisou ser paralisada para adequações nos projetos de engenharia.

Atualmente, a revisão dos projetos foi concluída e estamos elaborando orçamentos e especificações para nova licitação que será publicada até agosto de 2017. Essa obra contemplará a implantação de ligações prediais, redes coletoras, conclusão dos interceptores, estações elevatórias e de tratamento dos esgotos, atendendo toda sede municipal. A estimativa é que as obras serão concluídas em 18 (dezoito) meses após emissão da ordem de serviço.

Na oportunidade, coloco-me à inteira disposição, reafirmando nossos votos de estima e consideração.

Cordialmente,


Daniel de Lima Aguiar,
Gerente do Distrito Regional Curvelo.


Cristiane Carneiro Gomes da Silva,
Superintendente Operacional Noroeste Central.

Iº TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO
EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO
DE ÁGUA, CELEBRADO A 26 DE DEZEMBRO DE
1973, INSTITUINDO CONCESSÃO DE SERVIÇOS
URBANOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE FELIX
LÂNDIA.

O Município de FELIXLÂNDIA, Estado de Minas Gerais, neste ato representado pelo seu Prefeito Municipal, Sr. Hemitério José da Silva e devidamente autorizado pela Lei Municipal nº 889 de 23 de julho de 1986 e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA MG, sociedade de economia mista, estruturada nos termos da Lei Estadual nº 6.084 de 15 de maio de 1973, com sede em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, inscrita no CGC do MF sob o nº 17.281.106/0001-03, devidamente representada, neste, por seus representantes legais "in fine" assinados, as partes neste instrumento denominadas, respectivamente, Concedente e Concessionária resolvem, considerando o que dispõe a Lei Municipal nº 889, firmar o presente Termo Aditivo ao contrato de Concessão para execução e exploração dos serviços municipais de abastecimento de água, assinado pelas partes em data de 26 de outubro de 1977, o que se faz mediante cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMÉTRA:

O Município de FELIXLÂNDIA, por este instrumento concede a Companhia de Saneamento de Minas Gerais-COPASA MG, o direito de implantar, administrar e explorar, direta ou indiretamente, com exclusividade, os serviços de esgotos sanitários da Sede do Município, devendo a Concessionária tomar todas as providências necessárias para implantação dos serviços concedidos, tudo nos exatos limites da Lei Municipal nº 212 de 22 de agosto de 1986.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

O prazo da presente concessão é de 30 (trinta) anos e começará a fluir a partir da data de início da operação dos serviços concedidos. Para marcar o início do curso do prazo da concessão, Concessionária e Concedente firmarão, na oportunidade, pacto adjecto à presente concessão.

PARÁGRAFO SEGUNDO

Nos termos do que dispõe o art. 1º, parágrafo primeiro da Lei Municipal nº 212 de 22 de agosto de 1986, fica prerrogado, nas mesmas condições aqui estabelecidas pelas partes para a concessão dos servi

ços de esgotamento sanitários, o prazo estabelecido na cláusula primeira do contrato de concessão dos serviços de abastecimento de água firmado entre Concessionária e Concedente, em data de 7 de fevereiro de 1974, ficando, desta forma, estabelecida a coincidência de prazos entre as duas concessões.

CLÁUSULA SEGUNDA:

A execução das obras concedidas mediante cláusulas e condições do presente contrato se processará pelo denominado "Sistema Condominial de Esgotamento Sanitário" e compreende os critérios seguintes:

- I - O programa de obras de implantação dos serviços será desenvolvido conjuntamente pela COPASA MG e pela PREFEITURA MUNICIPAL, com a efetiva participação da comunidade e dos usuários, mediante utilização de critérios simplificados e parâmetros não convencionais que, sem prejuízos para uma adequada operação e manutenção dos serviços concedidos permitam, mediante redução de custos e de investimentos, um adequado atendimento às diferentes camadas sócio-econômicas da população;
- II - A COPASA MG se responsabiliza pela construção, operação e manutenção de redes básicas e de unidades depuradoras, para coletar, conduzir e depurar os efluentes recebidos dos ramais condominiais;
- III - A coleta de esgotos e efluentes sanitários pelas redes básicas se processará mediante interligação destas com os ramais condominiais, por expressa solicitação dos usuários condominiais;
- IV - A construção, operação e manutenção dos ramais condominiais é de responsabilidade dos proprietários dos imóveis beneficiados pelo serviço que poderão, para tanto, se organizarem, formando condomínios, por quadra, ou por quarteirão;
- V - As redes que compreendem os ramais condominiais serão lançadas, internamente, nas quadras ou nos quarteirões, interligando as emissões de efluentes de cada usuário, e sua localização, por quadra, obedecerá as conveniências dos proprietários condominiais;
- VI - Antes de interligar seu ramal particular no ramal condominiado, cada proprietário está obrigado a construir de acordo com as normas regulamentares do serviço, caixa de gordura, para facilitar a manutenção do serviço.

F. L. L. *W. D.*

PARÁGRAFO ÚNICO

O "Sistema condominial de esgotos" tem como componentes físicos os seguintes equipamentos:

- a) - o ramal condominial;
- b) - a rede coletora simplificada e que se denomina "rede básica"; e,
- c) - a unidade depuradora.

CLÁUSULA TERCEIRA:

Os ramais condominiais constituirão propriedade comum dos usuários condominiais para sua construção e que estão obrigados à sua manutenção e, para efeito da legislação municipal, serão reconhecidos como benfeitorias integrantes dos imóveis beneficiados com a sua implantação.

PARÁGRAFO ÚNICO

Concedente e Concessionária reconhecem que a formação de cada condomínio, para construção dos ramais internos é de livre convenção dos proprietários e usuários, por quadra, núcleo, ou quarteirão podendo ficar excluído da associação convenionada o proprietário que assim o desejar. É o proprietário que se excluir do condomínio não está obrigado a consentir que o ramal condominado atravessa sua propriedade devendo, no caso, os usuários interessados e a Administração Municipal estudar alternativa para solucionar a questão.

CLÁUSULA QUARTA:

As relações entre os usuários condominiais, COPASA MG e Administração Municipal serão regulados por carta e/ou instrumento particular de adesão mediante qual os interessados condominiais aderirão ao sistema e se obrigarão, inteiramente, ao seu regulamento.

PARÁGRAFO ÚNICO

A carta, ou instrumento de adesão, conterá as condições básicas de prestação de serviços e convencionará as obrigações dos proprietários condominiais, regulamentando as relações internas do condomínio e seus direitos e deveres perante a COPASA MG e a Administração Pública Municipal.

CLÁUSULA QUINTA:

Aprovada e assinada pelos proprietários condominiais a carta, ou

efe *LD*

instrumento de adesão ao sistema de prestação dos serviços, os proprietários, se o desejarem, poderão averbar o mesmo, no registro imobiliário de suas propriedades, ou promover seu registro no cartório competente.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

A Administração Municipal fará averbar, no cadastro imobiliário do Município, para cada proprietário, sua condição de condômiado, conforme numeração cadastral que se adotar para cada núcleo ou condomínio.

PARÁGRAFO SEGUNDO

Aprovado e implantado o núcleo condominial, a Administração Municipal observará, na aprovação dos projetos para construção em lotes condominiais, critérios que preservarão a incolumidade da rede de propriedade comum.

CLÁUSULA SEXTA:

Na implantação do sistema condominial de esgotamento sanitário serão observados os seguintes critérios:

- I - O lançamento dos ramais internos, de propriedade dos núcleos condômiados, será feito de forma a que o esgotamento ocorra, sempre, através do caminhar mais favorável, sob o ponto de vista hidráulico e econômico, respeitando-se, contudo, o código e a legislação de obras do Município, bem como a legislação reguladora de ocupação dos lotes urbanos;
- II - Os proprietários condômiados deverão acertar entre si a localização da rede de escoamento, no interior da quadra, ou do quarteirão, definindo-se, em acordo comum, o posicionamento das tubulações;
- III - Haverá sempre, por quadra, ou por quarteirão, a consulta a todos os moradores, para a organização de cada núcleo de associados, competindo aos proprietários condômiados, ressalvado o que dispões a lei municipal reguladora da matéria, estabelecer, no termo de adesão, as condições internas de associação;
- IV - Quando se tratar de imóvel ocupado por relação contratual locatícia, ou de comodato, o proprietário é quem haverá de decidir pela adesão, mas o inquilino, ou comodatário, poderá participar das discussões e das decisões.

[Handwritten signatures]

PARÁGRAFO ÚNICO

As articulações dos esforços institucionais da COPASA MG e da Administração Municipal, no sentido de possibilitar a construção e implantação do sistema de esgoto condominial, quadra por quadra, deverá ocorrer sempre preservando as decisões da comunidade e sua adesão ao mesmo.

CLÁUSULA SETIMA:

Quando os moradores da quadra discordarem do lançamento da rede no percurso apontado pela COPASA MG, como sendo aquele de fluxo mais favorável, esses arcarão com todo o acréscimo de custo provocado na rede básica, qual será desembolsado antes da execução das obras.

PARÁGRAFO ÚNICO

Na construção das redes básicas e das unidades depuradoras, a COPASA MG dará prioridade absoluta para atendimento às quadras, ou quarteirões, que primeiro executem seus ramais internos para interligação da rede pública.

CLÁUSULA OITAVA:

A partir do momento em que o sistema municipal de esgotamento sanitário for incorporado pela COPASA MG, como concessionária do serviço, a Administração Municipal se obriga a tomar as providências para impedir que qualquer propriedade, em condições de ser servida pela rede pública, lance seus efluentes de esgotamento sanitário diretamente nos cursos de água, nas redes de águas pluviais, em terreiros baldios, ou em qualquer local possível de trazer prejuízos à comunidade e ao meio ambiente.

PARÁGRAFO ÚNICO

A Administração Municipal se obriga a tomar todas as providências para implementar o disposto no artigo 8º da Lei Autorizativa da presente concessão, não só aplicando as multas ali previstas, mas também, quando for o caso, interditando o imóvel, ou o prédio que violar o regulamento do serviço.

CLÁUSULA NONA

Fica a COPASA MG autorizada a cobrar de cada usuário dos serviços as tarifas estipuladas de acordo com as normas e com o regulamento tarifário da Concessionária, na forma da Legislação em vigor.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

A tarifa do sistema condominial corresponderá, durante o prazo de

05 (cinco) anos, contados a partir da data do início da operação do sistema concedido, a 70% (setenta por cento) da tarifa cobrada pela Concessionária na prestação de serviço pelo sistema tradicional. De corrido o prazo de 05 (cinco) anos referidos neste parágrafo, a tarifa retornará à alíquota de 100% (cem por cento) que a Concessionária cobra dos usuários de serviço para o sistema tradicional.

PARÁGRAFO SEGUNDO

As tarifas serão cobradas de cada usuário atendido com ligação de esgotos e efetiva prestação de serviço, imediatamente após o início da operação do sistema, de modo a Concessionária a concessão de isenção de tarifas.

CLAUSULA DECIMA

A Administração Municipal se compromete:

- I - A apoiar, técnica e institucionalmente, a COPASA MG na implantação do sistema condominial, na forma prevista na Lei e neste contrato;
- II - A promover as desapropriações e aquisições das áreas destinadas às unidades de tratamento de esgotos, transferindo as mesmas, sem nenhum ônus, a COPASA MG;
- III - A tomar todas as providências de natureza administrativa ou judicial para fazer cumprir o disposto na Cláusula Oitava deste contrato;
- IV - A executar todas as obras de infra-estrutura e de urbanização que se tornarem necessárias à implantação do sistema de esgotamento sanitário, assim entendidos as drenagens, os aterros, as vias de acesso e outras;
- V - A desenvolver, em conjunto com a COPASA MG, campanhas de esclarecimento à população para utilização do "Sistema Condominial de Esgotos", enfatizando os benefícios sanitários advindos de sua implantação para a comunidade e para a saúde pública;
- VI - A executar, paralelamente à implantação do sistema, cadastro técnico dos ramais condominiais, identificando os mesmos por meio de numeração, ou por qualquer outra forma que possibilite sua perfeita identificação.

efe 

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA:

A COPASA MG se compromete:

- I - A elaborar projeto adequado para implantar, de acordo com as cláusulas e condições da presente concessão, o sistema municipal de esgotamento sanitário;
- II - A tomar as providências necessárias com o objetivo de captar e aplicar os recursos necessários à elaboração dos projetos, execução das obras e implantação dos serviços concedidos por este contrato;
- III - A executar e manter o cadastro técnico das redes básicas e das unidades depuradoras, assim como o cadastro dos usuários do sistema;
- IV - A implantar as redes básicas de coleta dos efluentes de emissão dos ramais condominiais e construir unidades depuradas, nas etapas da concepção do sistema;
- V - A arrecadar as tarifas pelos serviços prestados, na forma estipulada na Lei autorizativa da presente concessão;
- VI - A desenvolver pesquisas visando a determinação de parâmetros técnicos e operacionais referentes ao funcionamento das diversas unidades do sistema;
- VII - A apoiar a Prefeitura Municipal nas campanhas de esclarecimento à população para utilização adequada do sistema condominial, dando-se ênfase às tarefas de educação sanitária.

PARÁGRAFO ÚNICO

A COPASA MG e a Administração Municipal poderão celebrar convênios suplementares consignando ao Município a execução de determinadas obras, na implantação dos serviços ora concedidos, repassando-se ao Município os recursos necessários, ficando a Administração Municipal obrigada à prestação de contas.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA:

O atual sistema Municipal de esgotamento sanitário será avaliado, conjuntamente, pela COPASA MG e pela Administração Municipal e o patrimônio que permanecer ativo será incorporado ao patrimônio da Concessionária, qual pagará ao Município, em ações de seu Capital

Social, o valor do laudo de avaliação do patrimônio incorporado.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

Findo o prazo da concessão, ou de sua eventual prorrogação, revert_e rão ao Município, mediante prévia indenização à concessionária, todos os bens e instalações que, direta ou indiretamente componham, ex clusiva e permanentemente, o acervo do sistema de esgotamento sani- tário do Município.

PARÁGRAFO SEGUNDO

Os bens e instalações de serviço que forem revertidos ao Município' serão indenizados à Concessionária pelo seu valor histórico devida- mente reavaliado e depreciado. A concessionária se obriga a receber, como pagamento dos bens que forem revertidos ao Município as ações representativas da participação deste no seu Capital Social, pelo valor de mercado, à época da reversão. Se o valor dos bens for supe rior ao das ações, a indenização se completará mediante pagamento em dinheiro, no prazo máximo de 12 (doze) meses, ficando este valor sujeito a correção até a data de seu efetivo pagamento.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA:

Por razões de interesse de ordem pública, ou de interesse maior da comunidade, a presente concessão poderá ser revogada, unilateralmen te, a qualquer tempo, por ato discricionário da Administração Muni- cipal, observando-se os critérios seguintes:

- I - Prévia notificação da Concessionária, indicando os fatos que justificam a revogação, num prazo não inferior a 360 (trezentos e sessenta) dias;
- II - A concessionária é assegurado o direito de reter a concessão a té que o concedente lhe reembolse, em moeda corrente nacional e devidamente corrigidos na forma da legislação em vigor, todos os investimentos efetuados para cumprir o presente contrato, in clusive investimentos com instalação, obras e serviços;
- III - Revogada a concessão, a Administração Municipal assumirá a res- ponsabilidade por todo passivo que a Concessionária tiver con- traído para implantação dos serviços concedidos por este contra to inclusive empréstimos junto a credores nacionais ou interna- cionais.

[Handwritten signatures]

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA:

A Administração Municipal se obriga a exigir, para aprovação de todos os loteamentos novos da sede do Município, que seu proprietário ou incorporador implante no mesmo, sistema completo de esgotamento sanitário, na forma como o serviço se encontra regulamentado pelo Município, transferindo, gratuitamente e sem nenhum ônus, o sistema implantado à operação da COPASA MG. Para fazer aprovar o loteamento o proprietário, ou incorporador submeterá, antes, o projeto de infra estrutura da rede de esgoto para parecer da COPASA MG.

PARÁGRAFO ÚNICO

Na aprovação do loteamento a Administração Municipal estabelecerá condição indicando que todas as escrituras de compra e venda, ou promessas de venda, deverão conter cláusula mediante qual o adquirente do lote se obriga a se submeter às condições e obrigações do "Sistema condominial de esgotamento sanitário".

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA:

A COPASA MG se obriga a prover todos os recursos necessários a implantação das obras de sua responsabilidade, nos termos estipulados pela presente concessão e em consonância com o PLANASA, devendo, para tanto firmar os contratos com os agentes financeiros do sistema, ou com qualquer outra entidade similar.

PARÁGRAFO ÚNICO

A Administração Municipal se obriga a prover os recursos necessários às horas e atividades de sua responsabilidade e, mediante prévia autorização legal e eventualmente, para subsidiar obras da comunidade participante.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA:

O presente contrato ficará automaticamente prorrogado por mais 10 (dez) anos, e assim sucessivamente, se no curso dos últimos 12 (doze) meses, do prazo original ou prorrogado, nenhuma das partes o denunciar.

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA:

Para dirimir questões oriundas deste instrumento, elegem as partes o foro da Comarca de Belo Horizonte, Capital do Estado de Minas Gerais, renunciando a qualquer outro por mais privilegiado que seja.



E, por assim haverem ajustado e contratado, mandaram datilografar o presente instrumento em 05 (cinco) vias, que assinam com as testemunhas abaixo.

Belo Horizonte, 15 de outubro de 1986

HEMITERIO JOSÉ DA SILVA
PREFEITO MUNICIPAL - FELIXLÂNDIA

MARCO ANTÔNIO GUIMARÃES MONTEIRO
PRESIDENTE

FÁBIO LÚCIO RODRIGUES AVELAR
DIRETOR DE OPERAÇÕES

TESTEMUNHAS:

I

II

1.º REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS
Apresentado hoje p/ averbação. **PROTOCOLADO**
Sob o n.º **332607** e averbado à
margem do Registro n.º **10.751** de Livro
n.º **4-5**
Belo Horizonte, 28 OUT 1986

PREFEITURA MUNICIPAL DE FELIXLÂNDIA
ESTADO DE MINAS GERAIS
LEI Nº 889

AUTORIZA A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS URBANOS DE ESGOTOS SANITÁRIOS A COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS COPASA MG.

O povo do Município de Felixlândia, por seus representantes, aprovou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º — Fica o Poder Executivo autorizado a firmar, com a Companhia de Saneamento de Minas Gerais — COPASA MG, contrato de concessão para execução e exploração dos serviços de esgotos sanitários de sede do Município, nos termos estipulados nesta Lei.

Parágrafo primeiro: O prazo da concessão (1) será de 30 (trinta) anos e começará a fluir a partir da data em que a concessionária assumir a operação dos serviços concedidos, prorrogando-se, também, para coincidir com a concessão dos serviços de esgotos, o prazo da concessão do sistema de abastecimento de água aprovada pela Lei Autorizativa nº 686 de 23 de setembro de 1.977.

Parágrafo segundo: Firmado o contrato de concessão prevista no caput deste artigo, a COPASA MG, se tornará concessionária exclusiva da prestação dos serviços de esgotamento sanitário na sede do Município.

Art. 2º — A execução das obras para implantação dos serviços concedidos por esta Lei se processará pelo denominado "Sistema Condominial de Esgotamento Sanitário".

Parágrafo primeiro: Pelo "Sistema Condominial de Esgotamento Sanitário", o programa de obras e de implantação dos serviços será desenvolvido conjuntamente pela COPASA MG e pela Prefeitura Municipal, com a participação efetiva da Comunidade e dos Usuários, mediante utilização de critérios simplificados e parâmetros não convencionais que, sem prejuízos para uma adequada operação e manutenção dos serviços concedidos, permitam, mediante redução de custos e de investimentos, um adequado atendimento às diferentes camadas sócio-econômicas da população.

Parágrafo segundo: Pelo "Sistema Condominial de Esgotamento Sanitário" a coleta dos esgotos sanitários pela rede pública se processará mediante ligação dos ramos condominiais, na forma seguinte:

I — A COPASA MG, se responsabiliza pela construção, operação e manutenção de redes básicas e de unidades depuradoras, para coletar e depurar os efluentes de esgoto conduzidos pelos ramos condominiais.

II — A construção, operação e manutenção dos ramos condominiais é de responsabilidade dos proprietários dos imóveis beneficiados pelo serviço que poderão, para tanto, se organizarem, ou se associarem por quadras, ou por quarteirões.

III — As redes que compreendem os ramos condominiais serão lançadas internamente, nas quadras ou nos quarteirões, interligando as emissões de efluentes de cada usuário e sua localização, por quadra, obedecendo às conveniências dos proprietários condominiais.

IV — Antes de interligar seu ramal particular no ramal condominial, cada proprietário está obrigado a construir, de acordo com as normas regulamentares dos serviços, caixa de gordura para facilitar a manutenção do sistema.

Art. 3º — Os ramos condominiais constituirão propriedade comum dos proprietários condominiais para sua construção e, para efeitos de legislação Municipal, serão reconhecidos como benfeitorias integrantes dos imóveis beneficiados com a sua implantação.

Parágrafo único: A formação de cada condomínio, para construção dos ramos internos é de livre convenção dos proprietários, por quadra, núcleo, ou quarteirão, podendo ficar excluído da associação conveniada o proprietário que assim o desejar. Neste caso, não está obrigado a consentir que o ramal condominial atravessa sua propriedade, devendo no caso, os usuários interessados e a administração Municipal, estudar alternativas para solucionar a questão.

Art. 4º — Organizada a associação ou núcleo de quadra ou quarteirão, os proprietários associados, ou condominiais, firmarão carta ou instrumento de adesão para a COPASA MG e para a Prefeitura Municipal, aderindo ao plano de esgotamento sanitário, na forma desta Lei.

Parágrafo primeiro: A carta ou instrumento de adesão conterá as condições básicas de prestação do serviço e as obrigações dos proprietários condominiais entre si e para com a COPASA MG e a Administração Municipal.

Parágrafo segundo: No cadastro imobiliário do Município, a administração Municipal averbará, para cada proprietário, que aderir ao sistema e fechado cada grupo associado, sua condição de condominial.

Parágrafo terceiro: Aprovada e assinada, pelos proprietários condominiais, a carta de adesão ao sistema de esgotos aprovados por esta Lei, cada proprietário, se assim desejar, poderá averbar e mesma no registro imobiliário de sua propriedade, figurando a rede de escoamento sanitário como benfeitoria de seu imóvel.

Parágrafo quarto: Aprovado e implantado o núcleo condominial em cada quadra, a Administração Municipal observará, na aprovação dos projetos de construções para estes condominiais, critérios que preservarão a incolumidade da rede de propriedade comum.

Art. 5º — A implantação do sistema condominial de esgotamento sanitário importa na observação dos seguintes princípios:

I — O lançamento dos ramos internos condominiais será feito de forma e que o esgotamento ocorra, sempre através do caminho mais favorável, sob o ponto de vista hidráulico e econômico, respeitando-se, contudo, o código de obras do Município e a legislação reguladora da ocupação dos lotes urbanos. Entretanto, os proprietários condominiais deverão acertar entre si a localização da rede de escoamento no interior da quadra, ou do quarteirão, definindo-se, em acordo comum, o posicionamento das tubulações.

II — Haverá sempre, por quadra ou quarteirão, a consulta a todos os moradores, para a organização de cada núcleo de associados, competindo aos proprietários condominiais, respeitado o que dispõe esta Lei, estabelecer, no termo de adesão, as condições internas da associação.

III — Quando se tratar de imóvel ocupado por locação, o proprietário é quem haverá de decidir pela adesão, mas o inquilino também poderá participar das discussões e das decisões.

IV — As articulações dos esforços institucionais de COPASA MG e da administração Municipal, no sentido de possibilitar a construção e implantação do sistema de

Art. 7º — O sistema condominial de esgoto tem como componentes físicos:

- a) O ramal condominial
- b) A rede coletora simplificada e que denomina-se "rede básica".
- c) A unidade depuradora.

Parágrafo primeiro: A construção, operação e manutenção das redes básicas e das unidades depuradoras é responsabilidade da COPASA MG que executará, todas as obras e implantará o serviço de acordo com os parâmetros fixados na presente lei, obedecendo as normas e parâmetros comuns ao saneamento básico.

Parágrafo segundo: A construção, operação e manutenção dos ramos condominiais é responsabilidade dos proprietários condominiais que aderirem ao sistema.

Art. 8º — Implantado o sistema municipal de esgotamento sanitário a construídas as unidades depuradoras, a Administração Municipal tomará providências necessárias para impedir que qualquer propriedade, em condições de ser servida pela rede pública, lance seus efluentes de esgotos sanitários diretamente nos cursos de água, nas ruas, em terrenos baldios, ou qualquer lugar prejudicial à comunidade e ao meio ambiente.

Parágrafo único: A violação dos critérios estipulados nesta artigo importa na aplicação de multa diária de 03 (três) OTMs ou de valor equivalente, podendo, quando persistir a violação, ser o imóvel interditado e declarado inadequado para uso e habitação até que seja normalizada a situação. A Administração Municipal implementará diretamente a penalidade ou delegará poderes a quem de direito para o procedimento judicial.

Art. 9º — Fica a COPASA MG autorizada a cobrar de cada usuário dos serviços as tarifas estipuladas de acordo com as normas e regulamentos tarifários da Concessionária, na forma de legislação em vigor.

Parágrafo primeiro: A tarifa do sistema condominial corresponderá, durante o prazo de 05 (cinco) anos, contados a partir da data do início da operação do sistema concedido, a 70% (setenta por cento) da tarifa cobrada pela concessionária na prestação de serviço pelo sistema tradicional. Decorrido o prazo de 05 (cinco) anos referidos neste parágrafo, a tarifa retornará à alíquota de 100% (cem por cento) que a Concessionária cobra dos usuários de serviço para o sistema tradicional.

Parágrafo segundo: As tarifas serão cobradas de cada usuário atendido com ligação de esgotos e efetiva prestação de serviços, imediatamente após o início da operação do sistema, deferido à Concessionária a concessão da inserção de tarifas.

Art. 10º — Compete à Administração Municipal:

- a) — Apoiar, técnica e institucionalmente a COPASA MG na implementação do sistema condominial na forma prevista nesta lei;
- b) — Promover as desapropriações e aquisições das áreas destinadas às unidades de tratamento de esgotos, transferindo as mesmas, sem nenhum ônus, à COPASA MG;
- c) — Tomar providências, de natureza administrativa ou judicial para fazer cumprir o disposto no artigo 8º desta lei;
- d) — Promover a execução de obras de infra-estrutura de urbanização que tornem possível a implantação do sistema de esgotamento sanitário, assim como drenagens, aterro, vias de acesso e outras;
- e) — Desenvolver, em conjunto com a COPASA MG, campanhas de esclarecimento à população para utilização do "Sistema Condominial de Esgotos", enfatizando os benefícios sanitários advindos de sua implantação para a comunidade e para a saúde pública;
- f) — Executar, paralelamente à implantação, o cadastro técnico dos ramos condominiais, identificando os mesmos por meio de numeração, ou por qualquer outra forma que possibilite sua perfeita identificação.

Art. 11º — Compete à COPASA MG:

- a) — Elaborar projeto adequado para implantar, de acordo com o previsto nesta lei, o sistema municipal de esgotamento sanitário;
- b) — Custear e aplicar os recursos necessários para elaboração dos projetos e execução das obras para implantação dos serviços;
- c) — Executar e manter o cadastro técnico das redes básicas e das unidades depuradoras, assim como o cadastro dos usuários do sistema;
- d) — Implantar as redes básicas de coleta dos efluentes de emissão dos ramos condominiais e construir unidades depuradoras, nos termos da concepção do sistema;
- e) — Arrecadar as tarifas pelos serviços prestados, na forma estipulada no artigo 9º desta lei;
- f) — Desenvolver pesquisas visando a determinação de parâmetros técnicos e operacionais referentes ao funcionamento das diversas unidades do sistema;
- g) — Apoiar a Prefeitura nas campanhas de esclarecimento à população para utilização adequada do sistema condominial com ênfase nas tarefas de educação sanitária.

Parágrafo Único: A COPASA MG, poderá celebrar com a Prefeitura Municipal convênios, para que esta execute determinada obra de implantação do sistema de esgotamento sanitário, nos termos desta lei, respeitando ao município os recursos necessários, ficando a Administração Municipal obrigada a prestar contas.

Art. 12º — O atual sistema Municipal de esgotamento sanitário será avaliado conjuntamente pela COPASA MG e pela Prefeitura Municipal e o patrimônio que permanecer disponível será incorporado ao patrimônio da concessionária, e qual pagará ao Município, em ações do seu capital social, o valor do leudo de avaliação do patrimônio incorporado. A reversão dos bens do serviço concedido ao final da concessão, ou em caso de sua revogação, se processará pela forma que se estipular no contrato de concessão.

Art. 13º — Aprovada a presente lei a Prefeitura Municipal passará a exigir, para aprovação de todos os loteamentos novos do sede do município que o proprietário ou incorporador do loteamento construa no mesmo, sistema completo de esgotamento sanitário, na forma como previsto nesta lei, transferindo a operação dos serviços à COPASA MG. Para fazer aprovar o loteamento o proprietário ou incorporador submeterá, antes o projeto de infra-estrutura da rede de esgoto para parecer de COPASA MG.

Parágrafo único: Todas as escrituras de compra e venda e promessa de venda conterão cláusula obrigando o adquirente das unidades do loteamento a se submeter às condições e obrigações do "Sistema Condominial de Esgotamento Sanitário".

Art. 14º — A COPASA MG proverá os recursos necessários à implantação de obras

Art. 159 - Por motivo de interesse de ordem pública, ou no interesse maior da comunidade, a presente concessão poderá ser revogada unilateralmente, a qualquer tempo por ato discricionário da Administração Municipal.
Parágrafo único. A revogação unilateral prevista neste artigo, obriga à observância dos seguintes critérios:

- I - Notificação da Concessionária, indicando os fatos que justificam a revogação, num prazo não inferior a 360 (trezentos e sessenta) dias;
- II - A Concessionária é assegurado o direito de reter a concessão até que o concedente lhe reembolse, em moeda corrente nacional e devidamente corrigidos, na forma estipulada pela lei, todos os investimentos efetuados na implantação dos serviços, inclusive, instalação, obras e serviços.
- III - Revogada a concessão, a Administração Pública Municipal assumirá a responsabilidade por todo o passivo que a concessionária tiver contraído para implantação dos serviços concedidos por esta lei, inclusive empréstimos junto a credores nacionais ou internacionais.

Art. 160 - A presente concessão poderá ser formalizada mediante aditamento do contrato de concessão de abastecimento de água, firmado entre o Município e a Concessionária em data de 06 de outubro de 1.977, alterando, o mesmo em tudo que for conveniente ou necessário.

Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Mando, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução desta lei pertencer, que a cumpram e a façam cumprir, tão inteiramente como nela se contém.

Prefeitura Municipal de Felixlândia, 23 de julho de 1.986
a) Heimirio José da Silva a) José Geraldo Pinheiro
 Prefeito Municipal Secretário.

JOSÉ GERALDO PINHEIRO, Secretário da Prefeitura Municipal de Felixlândia, em pleno gozo de suas funções CERTIFICA QUE: o referido acima é verdade e confere com o original do livro da lei de nº 07, registrado às folhas 191, 191 Vr, 192, 192 Vr, 193, 193 Vr, 194, 194 Vr, 195, 195 Vr, 196, 196 Vr, 197, 197 Vr, ao qual me reporto, em 24 de julho de 1.986, a) José Geraldo Pinheiro - Secretário.

14.711 - T. 450.966 - X



Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD

Interessado: Superintendência de Controle Processual e Apoio Normativo - Subsecretaria de Fiscalização Ambiental – SUFIS-SEMAD

Parecer n.: 15.877

Data: 23 de maio de 2017

Classificação Temática: Meio ambiente. Responsabilidade administrativa. Meio ambiente. Poder de Polícia.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. MEIO AMBIENTE. TRÍPLICE RESPONSABILIDADE. ART. 225, § 3º, DA CR/88. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. NATUREZA SUBJETIVA. CULPABILIDADE. INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. *IUS PUNIENDI*. DEVIDO PROCESSO SUBSTANCIAL. CULPA PRESUMIDA. PARECERES AGE NS. 15.465/2015 E 15.812/016. PARECER ASJUR/SEMAD 46/2017.

A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitindo-se autoria direta e concorrência, na forma da legislação estadual, sendo a culpa presumida, incumbindo ao acusado o ônus de provar o contrário.

O processo administrativo sancionador deve respeito aos princípios constitucionais reitores do devido processo substantivo: legalidade, tipicidade, proporcionalidade, culpabilidade, personalismo ou intranscendência da sanção.

O proprietário de imóvel, o possuidor, o arrendante ou o arrendatário, qualquer deles pode ser autuado, desde que identificado como autor direto da ação ou omissão tipificada como infração administrativa ambiental ou que haja indícios de ter concorrido para sua prática, afastando-se, portanto, a solidariedade e a subsidiariedade.

Do Auto de Infração deve constar a indicação de todos os envolvidos no fato, que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração (art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013, art. 31, § 2º, do Decreto 44.844/08 e art. 25, § 1º, do Decreto n. 46.668/2014), descrevendo-se, com clareza, as circunstâncias em que ocorreu o fato constitutivo da infração e os aspectos que induzem ao envolvimento.



RELATÓRIO

1. A Coordenadora-Geral do NAJ-AGE, por meio do MEMO 0063-2017-NAJ-AGE, encaminha à Consultoria Jurídica o expediente originário da consulta feita pela Superintendência de Controle Processual e Apoio Normativo – SUCPAN, da SUFIS, com manifestação preliminar da Assessoria Jurídica da SEMAD- Parecer N. 46/2017 (EXP. SIPRO 267813712016. SIGED 0000267813712016).

2. A matéria é relativa à responsabilidade administrativa ambiental, tendo sido apresentadas as seguintes indagações:

- 1) Qual a interpretação desta Assessoria Jurídica quanto à natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental, é objetiva ou subjetiva?
- 2) Há responsabilidade solidária ou subsidiária na responsabilidade administrativa ambiental? Ou apenas responsabilidade concorrente?
- 3) Responsabilidade entre proprietário e posseiro é solidária? É subsidiária?
- 4) Há responsabilidade administrativa ambiental solidária entre comprador e vendedor de imóvel Se, no momento da autuação, já há contrato de compra e venda, mas ainda não houve a transferência formal da propriedade, com o registro da compra e venda em cartório, quem poderia ser autuado Somente o comprador do imóvel que está na posse Ou também o vendedor:proprietário
- 5) E no caso de arrendante e arrendatário? Quando o arrendatário praticou a infração administrativa ambiental, o arrendante também poderia ser autuado?

3. É o que está colocado para análise. Passamos ao exame.


Instituto de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica
IAASP 345.172-1 - Gabinete 91.252

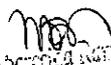


PARECER

4. O ponto central da consulta consiste na análise da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental, se subjetiva ou objetiva, em relação à propriedade e posse de bens imóveis, bem como ao arrendamento.
5. A responsabilidade administrativa ambiental é uma das esferas dentro do regime de tríplice responsabilidade por conduta ou atividade considerada lesiva ao meio ambiente, na forma do art. 225, § 3º, da Constituição da República: administrativa, civil e penal.
6. A responsabilidade civil, de acordo com a orientação do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento na forma do art. 543C do Código de Processo Civil em vigor, é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo descabida a invocação de excludentes de responsabilidade civil para afastar a obrigação de indenizar do causador do dano (REsp 1354536/SE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 05/05/2014).
7. Especificamente em relação à responsabilização administrativa por ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, **não há consenso** doutrinário nem jurisprudencial sobre ser ela objetiva ou subjetiva, mas a tendência é a adoção dessa última.

Sanção administrativa - Natureza subjetiva - Tendência doutrinária.

8. Hely Lopes Meirelles¹, em termos gerais, entende ser de natureza **objetiva** a responsabilidade, isto é, prescindir da caracterização da culpa ou do dolo do infrator para autorizar a aplicação da pena administrativa, como está consignado em sua obra.


Luzia Aparecida Soares Figueiredo
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 97.052

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 200.



9. Celso Antônio Bandeira de Mello² ainda mantém sua posição no sentido de que basta a **voluntariedade** como “*animus* de praticar dada conduta”, quando exista possibilidade de prévia ciência e prévia eleição do comportamento a ser adotado, não desconhecendo posições contrárias.

10. De outro lado, Marçal Justen Filho³ acompanha a corrente forte no sentido de que as penalidades administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal e destaca princípios reitores dos procedimentos sancionatórios: legalidade, especificação, proporcionalidade, culpabilidade, personalismo da sanção. Sobre a **culpabilidade** salienta a reprovabilidade da conduta como pressuposto para aplicação da pena: “Pune-se *porque* alguém agiu mal, de modo reprovável, em termos anti-sociais.”

11. Heleno Taveira Torres⁴, a propósito do garantismo sancionador no Direito Tributário, veicula teorização no sentido de que a **principiologia do direito punitivo** aplica-se, igualmente, ao direito administrativo e ao direito tributário e acentua que a assunção do princípio da culpabilidade não pode ser olvidada. Fixa que o exame da antijuridicidade e da culpabilidade impõe-se também para sanções administrativas e tributárias, dada a unidade do ilícito para fins administrativos, penais ou civis.

12. Prossegue Torres afirmando que a culpabilidade deve ser conhecida e apreciada porquanto intimamente relacionada à exigência constitucional de individualização das penas (artigo 5º, XLVI da CF), a qual exige a verificação das características individuais do infrator quando da gradação da sanção. Sem a mais ampla e livre apreciação das provas não restaria cumprido o exame da culpabilidade. Com apoio em Günther Jakobs, assevera: “sem respeitar o princípio da culpabilidade, a pena é ilegítima”. E isso porque, funcionalmente, os critérios de aferição da culpabilidade correspondem a efetiva garantia

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 825

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2008, p. 816.

⁴ TORRES, Heleno Taveira. **Garantismo sancionador no Direito Tributário**. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2013-fev-27/consultor-tributario-garantismo-sancionador-direito-tributario> >Revista **Consultor Jurídico**, 27 de fevereiro de 2013, 08:33 . Acesso em 10 jul 2014.



constitucional à qual se deve curvar todo o direito sancionador, inclusive o administrativo.

13. A ideia de responsabilidade subjetiva adota, pois, o viés constitucional, como não poderia deixar de ser, e deve ser tida como um critério reitor da aplicação de qualquer sanção pelo Poder Público para que o infrator tenha o direito de ver conhecidos seus argumentos de defesa. Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Netto.⁵

14. Ao nosso ver, a matéria passa pela impostergável observância do direito fundamental ao devido processo substantivo, que, na espécie, envolve o de aventar e provar a não reprovabilidade da conduta, o que não se revela possível quando se admite a responsabilidade objetiva. Estamos, pois, situando a ideia de culpabilidade no âmbito da eficácia de garantias fundamentais, o que não afasta uma leitura aproximada daquela feita no Direito Penal, da qual aproveitamos a definição de conduta social, como um comportamento humano socialmente relevante, numa **perspectiva funcionalista ou de política administrativa**, em que se penalizam condutas com **finalidade preventiva**, substituindo-se a ideia de finalidade pela de **evitabilidade**, no sentido de que o cidadão/infrator tem um dever jurídico de ação ou de omissão.⁶

Sanções administrativas ambientais – Responsabilidade subjetiva com culpa presumida – Individualização e intranscendência.

15. Paulo Afonso Leme Machado⁷ critica o teor do art. 72, § 3º, da Lei 9.605/98, que se refere a negligência ou dolo na aplicação da pena de multa

⁵ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. GARCIA, Flávio Amaral. **A principiologia no direito administrativo sancionador**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 37, janeiro/fevereiro/março de 2014. Disponível na Internet: . Acesso em: 7 de maio de 2017.

⁶ No sentido de aproximação do estudo com teorias do Direito Penal, OSÓRIO. Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Para Osório, a fonte orientadora do poder de punir do Estado é uma só: a Constituição Federal.

⁷ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 375 e 376.



simples, defendendo a natureza **objetiva** da responsabilidade administrativa. Para tanto, reporta-se à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que adotou essa teoria para a responsabilidade civil, e a outros autores, para os quais basta a **voluntariedade** do infrator, apta a produzir efeito jurídico, independentemente de dolo ou culpa.

16. Contudo, o mesmo autor, p. 401/408, trata mais detidamente da responsabilidade objetiva pela reparação de danos ambientais. Explicita que participou da estruturação do art. 14, § 1º, da Lei 9.638/81. Saliencia que a responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo, não se perguntando sobre o dever de indenizar ou reparar. Ou seja, está ele tratando de responsabilidade por danos. Tanto que prossegue assim: “A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos ‘danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade’ (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81)” (p. 403).

17. A questão, no entanto, diz com a sanção administrativa, prevista para condutas comissivas ou omissivas desconformes às exigências legais, ainda quando não decorram danos ambientais diretamente das mesmas, o que é realisticamente possível. Significa dizer: **atuação estatal** com finalidade precípua de **prevenção** de danos ambientais, impondo-se aos particulares um **dever jurídico potencialmente apto à sua evitabilidade**, distinguindo, pois, na leitura do art. 14 da Lei n. 6.938/81, **transgressor de poluidor**.

18. Vladimir Passos de Freitas⁸ defende que, de regra, a responsabilidade de autor de infração administrativo-ambiental é de natureza **objetiva**. A **culpa é exceção** e, na hipótese em que a responsabilidade for culposa, cabe ao infrator o ônus da prova para o fim de se isentar da penalidade. Para alcançar essa compreensão, parte da análise do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81 e toma em consideração o teor do art. 70 da Lei 9.605/98 juntamente com o que preceitua o § 3º do art. 72 da mesma lei, segundo o qual a multa simples será aplicada sempre que o agente, “por negligência ou dolo...” Na interpretação desses dispositivos posiciona-se no sentido de ter a multa simples caráter subjetivo e a multa diária não. Não obstante, assevera a complexidade do tema e explicita que pretende apenas indicar diretrizes.

⁸ FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 5. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2014, p. 127-131.



19. Édis Milaré⁹ não comunga do entendimento de Vladimir Passos. Evoluiu seu entendimento para entender que a responsabilidade por infrações administrativas no direito ambiental é, indubitavelmente, **subjéitiva**. Para ele, o risco à proteção do meio ambiente por se adotar essa teoria **pode ser resolvido pela presunção de culpa**, transferindo ao suposto infrator todo o ônus da prova de sua inocência. Admite, no entanto, tratar-se de tarefa difícil, por ser um tema controvertido, tanto assim que perpassa posições doutrinárias que vão de Hely Lopes Meireles a autores que desenvolvem o tema especificamente na seara do direito ambiental.
20. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas¹⁰, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, examina o tema das infrações ambientais com enfoque para regra daquele Estado, que inovou a definição de infração administrativa **para incluir o dolo e a culpa**: “toda ação ou omissão dolosa ou culposa que viole...” (art. 1º da Lei Estadual n. 3.467/00). Posiciona-se pela exigência de culpa para configuração de infração ambiental e imposição de pena, mas defende ser a **culpa presumida**, o que redundaria na **inversão do ônus da prova**, ou seja, incumbe ao infrator provar que não teve culpa em sua ação ou omissão. Deixa expressa a distinção entre responsabilidade administrativa e responsabilidade pela reparação de dano ambiental. Situa a primeira no âmbito do direito administrativo sancionador e acentua o movimento por inserir nesta seara o elemento culpa, com apoio em Fábio Medina Osório (2005) para quem a culpabilidade é uma exigência genérica, de caráter constitucional, do Direito Administrativo Sancionador.
21. Eduardo Fortunato Bim¹¹ acentua a imprescindibilidade de se distinguir entre imposição de penalidade administrativa – âmbito do Direito Administrativo Ambiental Sancionador – e dever de reparação do dano, observando que há uma certa confusão tanto por parte da jurisprudência quanto do próprio infrator. Com outros autores, defende que não são as sanções

⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8. Ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2013, p. 348.

¹⁰ MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **Infrações administrativas ambientais no Estado do Rio de Janeiro: notas sobre a Lei n. 3.467/00**. Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/762965/DLFE-46231.pdf/Revista_58_Doutrina_pg_239_a_267.pdf> Acesso em maio 2014.

¹¹¹ BIM, Eduardo Fortunato. **O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais**. Revista de Direito Ambiental, a. 15, n. 57, jan./mar/2010, p. 33-70.



administrativas que prescindem de culpa, mas apenas o dever de reparar o dano, consoante art. 14, §§ 1º e 3º, da Lei 6.938/81.

22. A todos os entendimentos anteriores, soma-se o de Rafael Munhoz de Mello¹², relativamente a sanção administrativa em sentido amplo, para quem não basta a mera voluntariedade - como compreende Celso Antônio Bandeira de Mello -, que é imprescindível, mas insuficiente para autorizar a apenação administrativa.

23. Munhoz constroi seu entendimento apresentando distinção entre a sanção administrativa **retributiva e a ressarcitória**. Fixa relação com a **proporcionalidade** e o princípio da **personalidade** da pena. A sanção administrativa retributiva esgota-se na imposição de “um mal” ao infrator. Tem em vista a pessoa do infrator e, embora repressiva, tem finalidade preventiva e caráter pedagógico em relação a terceiros. Entende, também, incidir o regime jurídico punitivo a partir da Constituição Federal: necessidade de tipificação legal prévia; ação ou omissão culposa e vedação de transmissão da sanção a terceiro que não praticou o comportamento proibido. Na relação entre proporcionalidade e culpabilidade advém, necessariamente, o princípio da personalidade da sanção administrativa ou da intranscendência. Quer dizer: a pena não pode ultrapassar a pessoa do infrator.

24. Sobre o princípio que veda a transcendência de medidas restritivas de direito, há julgados do **Supremo Tribunal Federal**, patrocinando a tese de que as **consequências gravosas que resultam de atos administrativos limitadores de direitos não podem ultrapassar a esfera individual** [no caso, ultrapassar a esfera de empresas governamentais ou de entidades paraestatais alegadamente devedoras para atingir ente estatal], sob pena de violação ao princípio da intranscendência (ou da personalidade) das sanções e das medidas restritivas de ordem jurídica. Destaca-se no julgado do STF:

“Consequente impossibilidade de o Estado-membro sofrer limitações em sua esfera jurídica, motivadas pela só circunstância de, a ele, enquanto ente político maior, acharem-se administrativamente vinculadas as entidades paraestatais, as empresas governamentais ou as sociedades sujeitas ao seu poder de controle.” Além de submeter tal

¹² MELLO, Rafael Munhoz. **Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A & C. Belo Horizonte, ano 5, n. 22, out./dez.2005.



restrição à garantia indisponível do devido processo legal. (AC 266 QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 28-10-2004 PP-00036 EMENT VOL-02170-01 PP-00001 RTJ VOL-00192-03 PP-00767)

25. **A Advocacia Geral da União** adotou posição singular em Orientação Jurídica Normativa n. 26/2011/PFE/IBAMA, cuja conclusão é no sentido de **desnecessidade da configuração da culpa e do dolo** para a aplicação da penalidade de multa administrativa, cuja ementa é de teor seguinte:

As normas legais aplicáveis para sancionar condutas lesivas ao meio ambiente, a saber, arts. 70 a 72, da Lei Federal nº 9.605/98, não preveem a comprovação de elementos subjetivos para a configuração da infração; Na responsabilidade civil ambiental adota-se a Teoria do Risco Integral, a qual não admite excludentes de responsabilidade, tais como força maior, caso fortuito ou fato de terceiro. Lado outro, a responsabilidade administrativa baseia-se na **Teoria do Risco Criado**, que admite a incidência de excludentes, mas exige do administrado – ante a presunção de legitimidade dos atos administrativos – que demonstre que seu comportamento não contribuiu para a ocorrência da infração (culpa concorrente). (Disponível em <

www.agu.gov.br/page/download/index/id/3999674> Acesso em jul./2014).

26. No corpo do referido parecer da AGU, defendeu-se a incidência da Teoria da Responsabilidade Objetiva no Direito Ambiental, tanto para as infrações administrativas como para a obrigação civil de reparar o dano. Ressalvou-se, contudo, uma gradação da intensidade entre as responsabilidades civil e administrativa. Na civil, adotar-se-á a Teoria do Risco Integral e, na responsabilidade administrativa ambiental, a **Teoria do Risco Criado, ou seja, com incidência de excludentes de ilicitude**, cabendo a prova ao infrator, ante a presunção de juridicidade dos atos administrativos.

27. O entendimento firmado nessa orientação normativa da AGU é, pois, no sentido de que a conduta (ação ou omissão) é ilícita por sua própria natureza ou gera um resultado considerado ilícito pela legislação ambiental. Logo, tem-se como configurada a infração administrativa ainda quando o agente não tenha visado deliberadamente ao resultado danoso. Todavia, a comprovação do rompimento do nexos causal é capaz de afastar a imputação de sanção ao suposto infrator.


Túcia Abades da Rocha Aragão
Coordenadora de Área
Cent. Alteria Juridical NGE
11020 016 172-1 - 04/06/2012



Tendência jurisprudencial – Superior Tribunal de Justiça – Acórdão do ano de 2012 que vem sendo reafirmado: Natureza subjetiva.

28. A jurisprudência nacional não é firme quanto à exigência de culpabilidade para aplicação de sanção administrativa.

29. Especificamente para a seara ambiental, há julgados do TJMG nos dois sentidos: natureza objetiva e subjetiva da responsabilidade por infração administrativa:

Apelação cível - Embargos à execução fiscal - Crédito não tributário - Infração ambiental - Proprietário de imóvel rural - Imputação - Prova da culpa - Desnecessidade - Responsabilidade administrativa objetiva - Verba honorária de sucumbência - Redução do valor arbitrado - Pertinência - Recurso ao qual se dá parcial provimento.

1. Na responsabilidade ambiental administrativa é empregada a teoria objetiva, que independe da comprovação da intenção do agente em praticar o ato lesivo, sendo prescindível a comprovação da culpa do infrator.
2. A multa ambiental poderá ser imputada àquele que, na condição de proprietário de imóvel rural, tem conduta omissiva, sendo negligente na sua atividade de vigilância.
3. Mostra-se pertinente a redução da verba honorária quando não observados os requisitos do artigo 20, § 3º, do Código de Processo Civil de 1973. (TJMG - Apelação Cível 1.0109.12.000417-0/001, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 19/07/2016, publicação da súmula em 29/07/2016)

Embargos à execução fiscal - Crédito não tributário - Prescrição intercorrente - Decreto 20.910, de 1932 - Inocorrência - Infração ambiental - Administrador de imóvel rural - Imputação - Prova da culpa - Desnecessidade - Responsabilidade administrativa objetiva - Sentença mantida - Apelação a que se nega provimento.

- 1) Tratando-se de execução fiscal de crédito não tributário, a prescrição intercorrente é disciplinada pelo Decreto 20.910, de 1932.
- 2) Na responsabilidade ambiental administrativa é empregada a teoria objetiva, que independe da comprovação da intenção de praticar o ato lesivo, sendo prescindível a demonstração da culpa do infrator.
- 3) A multa ambiental poderá ser imputada àquele que, na função de administrador de imóvel rural, tem conduta omissiva, sendo negligente na sua atividade de gerência, supervisão e comando. (TJMG - Apelação Cível 1.0049.11.001448-4/001, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/04/2014, publicação da súmula em 12/05/2014)



EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - IEF - MULTA POR INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL - QUEIMA/INCÊNDIO - CONTEXTO PROBATÓRIO DOS AUTOS - AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL OU DE RESPONSABILIDADE DO EXECUTADO PELA CONDUTA AUTUADA - EMBARGOS ACOLHIDOS - EXECUÇÃO FISCAL EXTINTA - RECURSO NÃO PROVIDO. 1- Uma vez que o crédito executado se refere a multa por infração administrativa ambiental, que constitui uma obrigação pessoal, **apenas poderá ser exigido daquele que tenha dado causa ao incêndio, por ação ou por omissão.** 2- Comprovado, pelo contexto probatório dos autos, que o executado/embargante não deu causa ao incêndio, não havendo prova do alegado nexo causal entre sua conduta supostamente omissiva e o dano, não há que se falar em responsabilização do proprietário das terras. 3- A presunção de legitimidade e veracidade da autuação é relativa e cede diante das provas dos autos. 4- Recurso do IEF não provido, mantida a sentença que acolheu os embargos à execução. (TJMG - Apelação Cível 1.0569.12.002264-9/001, Relator(a): Des.(a) Hilda Teixeira da Costa , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/06/2015, publicação da súmula em 12/06/2015)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - ANULATÓRIA - AUTO DE INFRAÇÃO - INCÊNDIO NÃO CAUSADO PELO AUTUADO - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE VERACIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO DESCONSTITUÍDA - RECURSO NÃO PROVIDO. - A presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos é relativa, razão pela qual, tendo o autor comprovado não ter sido o autor da infração ambiental, correta a sentença que reconheceu a nulidade do auto de infração e da multa. - Recurso não provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0352.07.039741-4/001, Relator(a): Des.(a) Versiani Penna , 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/11/2013, publicação da súmula em 25/11/2013)

30. O Superior Tribunal de Justiça, contudo, está delimitando a distinção entre responsabilidade objetiva por danos e responsabilidade por infração administrativa. Essa posição está apresentada em julgado de 2012, reiterado agora em julgamento recente no AgRg no AREsp n. 62584. Além desses precedentes, há outro unânime, da 2ª Turma, reconhecendo a natureza subjetiva da responsabilidade por infração administrativa (REsp 1.401.500), o que mostra a tendência de prevalecer a posição pela natureza subjetiva.

31. Eis ementas dos dois julgados, de 2012 e, agora, de 2016:

[Assinatura]
Tribuna Administrativa Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Conselho Superior Judiciário
MACEIARA, 17 DE ABRIL DE 2016



AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO.

(...)3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter propter rem e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal.

(...)5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.

6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.

9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexos causal entre a conduta e o dano.

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".

11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]".

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define



como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo).

13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem*, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).

14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem.

15. Recurso especial provido.

(REsp 1251697/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2012, DJe 17/04/2012) (Grifamos)

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. EXPLOÇÃO DE NAVIO NA BAÍA DE PARANAGUÁ (NAVIO "VICUNA"). VAZAMENTO DE METANOL E ÓLEOS COMBUSTÍVEIS. OCORRÊNCIA DE GRAVES DANOS AMBIENTAIS. AUTUAÇÃO PELO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP) DA EMPRESA QUE IMPORTOU O PRODUTO "METANOL". ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PELO TRIBUNAL A QUO. QUESTÃO RELEVANTE PARA A SOLUÇÃO DA LIDE.

1. Tratam os presentes autos de: a) em 2004 a empresa ora recorrente celebrou contrato internacional de importação de certa quantidade da substância química metanol com a empresa Methanexchile Limited. O produto foi transportado pelo navio Vicuna até o Porto de Paranaguá, e o desembarque começou a ser feito no píer da Cattalini Terminais Marítimos Ltda., quando ocorreram duas explosões no interior da embarcação, as quais provocaram incêndio de grandes proporções e resultaram em danos ambientais ocasionados pelo derrame de óleos e metanol nas águas da Baía de Paranaguá; b) em razão do acidente, o Instituto recorrido autuou e multa a empresa recorrente no valor de R\$ 12.351.500,00 (doze milhões, trezentos e cinquenta e um mil e quinhentos reais) por meio do Auto de Infração 55.908; c) o Tribunal de origem consignou que "a responsabilidade do poluidor por danos ao meio ambiente é objetiva e decorre do risco

Mauro Campbell Marques
Coordenador de Área
Consultoria Jurídica
REsp 125.172-1 - OAB/PR 99.177



gerado pela atividade potencialmente nociva ao bem ambiental. Nesses termos, tal responsabilidade independe de culpa, admitindo-se como responsável mesmo aquele que auferir indiretamente lucro com o risco criado" e que "o artigo 25, § 1º, VI, da Lei 9.966/2000 estabelece expressamente a responsabilidade do 'proprietário da carga' quanto ao derramamento de efluentes no transporte marítimo", mantendo a Sentença e desprovendo o recurso de Apelação.

2. A insurgente opôs Embargos de Declaração com intuito de provocar a manifestação sobre o fato de que os presentes autos não tratam de responsabilidade ambiental civil, que seria objetiva, mas sim de responsabilidade ambiental administrativa, que exige a demonstração de culpa ante sua natureza subjetiva. Entretanto, não houve manifestação expressa quanto ao pedido da recorrente.

3. Cabe esclarecer que, no Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, proprietário ou administrador da área degradada, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura e do favor debilis.

4. Todavia, os presentes autos tratam de questão diversa, a saber a natureza da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a demonstração de existência ou não de culpa, já que a controvérsia é referente ao cabimento ou não de multa administrativa.

5. Sendo assim, o STJ possui jurisprudência no sentido de que, "tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7.10.2015).

6. "Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexa causal entre a conduta e o dano". (REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2012).

7(...)

9. Recurso Especial provido.

(REsp 1401500/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 13/09/2016)
Negritamos


Regina Helena Costa
Coordenadora de Área
Contratada Jurística/AG
OAB/SP 346.172-1 - OAB/MG 91.472
14



32. Essas decisões do Superior Tribunal de Justiça desfazem bem a confusão entre responsabilidade pela prática de ato ou omissão configurador de responsabilidade administrativa e responsabilidade pela reparação do dano em virtude da natureza *propter rem* de obrigações ambientais, como aquelas relativas ao dever de recompor áreas de vegetação exploradas, agora expressamente previstas no § 2º da Lei 12.651/2012.

33. Por outro lado, o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no **RE n. 635.336**, em sede de **repercussão geral**, ainda não publicado, mas divulgado no Informativo 851, como mencionado no Parecer ASJUR/SEMAD 46/2017, nos auxilia no presente estudo. Prevaleceu a tese que afasta a responsabilidade objetiva do proprietário de terreno onde tenha havido cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, mesmo em se tratando de hipótese referente a penalidade com caráter **ressarcitório**, no que se distingue das sanções administrativas ambientais, que são eminentemente **retributivas**, o que atrairia, com maior razão, para nossa situação, o entendimento do STF, em consideração à culpabilidade do agente, avaliada, naquele caso, à luz da razoabilidade de se exigir do proprietário que evitasse o ilícito (*culpa in vigilando*).

**Indagações dos Consulentes – Análise sob a ótica da legislação estadual -
Aspecto subjetivo: Concorrência – Presunção - Dever de prova do acusado.**

34. As indagações apresentadas envolvem propriedade, posse, solidariedade, subsidiariedade.

35. O art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013 (Lei Florestal do Estado de Minas) preceitua que as penalidades previstas no art. 106 incidem sobre os autores, sejam eles diretos, representantes legais ou contratuais, ou sobre quem concorra para a prática da infração ou para obter vantagem dela.

36. Essa disposição também está fixada no Decreto Estadual n. 44.844/08. Determina este, nos artigos 85, 86 e 87, que as penas previstas em seus anexos incidem sobre os autores, sejam eles diretos, contratuais, e bem como a todos aqueles, que de qualquer modo, concorram para a prática da infração, ou para dela obter vantagem. Ou seja, nossa legislação, ainda que implicitamente, autoriza aplicar penalidades para quem esteja envolvido em ação ou omissão que configure ilícito administrativo ambiental, entremostrando-



se a ideia de culpabilidade, pois fixa a necessidade de que a pessoa tenha concorrido para a prática da infração ou para obter vantagem dela.

37. Além disso, nossa legislação prevê agravantes e atenuantes, que dizem respeito ao grau de culpabilidade do agente. Temos, portanto, referência à culpabilidade, aqui para individualização da pena.

38. Vejamos, afinal, sanções previstas no Anexo III do Decreto Estadual n. 44.844/08, referentes à nossa Lei Florestal, base para as indagações feitas pelos Consulentes.

39. Consideremos hipótese de cometimento da infração de Código 303 do Anexo III do Decreto n. 44.844/08, em caso de **arrendamento**: Explorar, desmatar, destocar, suprimir, extrair, danificar ou provocar a morte de florestas e demais formas de vegetação natural em área de reserva legal, sem prévia autorização do órgão competente e/ou sem respeitar as normas de exploração sustentável. Infração gravíssima.

40. Suponhamos que o sujeito A (proprietário do imóvel) tenha firmado contrato de arrendamento formalmente (por escrito) com o sujeito B para produção agrícola, constando do contrato a área que será objeto da produção, com pagamento de percentual sobre a colheita, incluindo-se, de comum acordo, área de reserva legal. Nesse caso, será certo que o Arrendante estará envolvido; terá concorrido para a prática da infração. Ou poderia ser o contrário. O proprietário ter ressalvado o dever de preservar a área de reserva legal e o arrendatário desmatar. Nesse caso, a discussão centraria sobre o dever de cuidado objetivo do Arrendante. Se, nas circunstâncias do caso concreto, seria razoável exigir-se dele conduta diversa.

41. O exemplo do parágrafo anterior demonstra que a prova da concorrência, ou não, para a prática da infração ou para dela obter proveito será feita por meio do processo administrativo, respeitando-se, portanto, o direito de o acusado produzir provas, de modo a viabilizar a decisão sobre sua culpabilidade, o que torna necessário que, do Auto de Infração, conste o autor direto e eventual concorrente para a prática da infração.

42. Portanto, estamos respondendo negativamente para a responsabilidade solidária ou subsidiária, afastando a natureza objetiva da responsabilidade administrativa, ainda que pela Teoria do Risco Criado, em que se admitiria o afastamento da responsabilidade apenas com base em excludentes de ilicitude, como caso fortuito, força maior e fato de terceiro. Mas isso não



significa que, no momento da fiscalização não sejam examinadas as circunstâncias que permeiam o ato ou omissão para identificar, no Auto de Infração, o autor direto e possíveis envolvidos, como no exemplo de contrato de arrendamento.

43. Pensemos, ainda para ilustrar, em outros exemplos, como a infração tipificada no Código 110 do Anexo I do Decreto n. 44.844/2008/MG: *contribuir para que a qualidade do ar ou das águas seja inferior aos padrões estabelecidos* como infração grave, Código 110 do Anexo I. Muitos aspectos podem ser debatidos a propósito dessa infração, de tipicidade muito aberta, em que as provas quanto ao dever de cuidado objetivo do infrator contribuirá, pelo menos, para a dosimetria da penalidade.

44. Em casos de omissões vedadas, a exemplo de *sonegar dados ou informações solicitadas pelo COPAM, pelas URCs ou pela SEMAD e suas entidades vinculadas* – infração grave, com pena de multa simples (Anexo I do Decreto Estadual-MG n. 44.844/2008, código da infração 109), trata-se de conduta comissiva por omissão, de mera atividade. Ainda assim, pode haver algum fato que o infrator tenha a seu favor e que possa ser considerado na fixação da sanção.

45. A Infração de Código 105, Anexo I do Decreto n. 44.844/08, é: Descumprir condicionantes aprovadas na Licença de Operação, inclusive planos de controle ambiental, de medidas mitigadoras, de monitoração, ou equivalentes, ou cumpri-las fora do prazo fixado, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental. Nesse caso, constatada a infração, mediante auto de fiscalização ou laudo por órgão competente, o empresário, ou seu gerente, poderão ser penalizados, seja por negligência – ausência do dever de cuidado – ou mesmo pelo dolo eventual, assumindo-se o risco de responder pela infração, independentemente de qualquer resultado material. Mas, veja-se que deve haver espaço para o responsável fazer provas em seu favor.

CONCLUSÃO

46. O art. 225, § 3º, da Constituição da República prevê o regime de tríplice responsabilidade por dano ambiental. O objeto do presente parecer é a responsabilidade administrativa ambiental pela prática de conduta violadora de

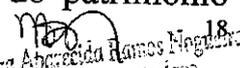


regra de proteção ambiental, que, em última razão, objetiva evitar a ocorrência de dano ambiental. Cuida-se de sanção imposta a quem praticou ação ou omissão tipificada como infracional ou concorreu para essa prática - sanção de cunho nitidamente retributivo, dada a independência da responsabilidade penal e civil, de reparação dos danos, situada no âmbito do poder punitivo do Estado.

47. O dever-poder de punir condutas comissivas ou omissivas potencialmente lesivas ao meio ambiente no âmbito administrativo se exerce, ou se deve exercer, de forma vinculada a direitos-garantias fundamentais individuais, tal como se exige para aplicação de penas no processo penal. Entre essas garantias adquire relevo a observância do processo constitucional, por meio do qual se legitima a atuação estatal tanto por meio da observância do procedimento legal, prévio, como das garantias substanciais ou de direito "material", entre as quais se inclui a culpabilidade, que engloba o direito de amplitude de defesa, o resguardo da garantia de pessoalidade ou intranscendência da pena e de proporcionalidade desta, bem como de todas as demais garantias fundamentais fixadas no art. 5º da Constituição da República.

48. Afirmar a presença da culpabilidade no âmbito do Direito Administrativo Ambiental Sancionador, como uma área do poder sancionador do Estado, significa afirmar a possibilidade de discussão sobre evitabilidade de conduta contrária a regra de proteção ambiental; quer dizer também contrariedade à responsabilidade objetiva. Por fim, exprime o fundamento e a medida da pena, adentrando-se os meandros da responsabilidade subjetiva, não exatamente para se perquirir o aspecto psicológico do autor do ato infracional, mas a **culpa como elemento normativo** da ação ou omissão, referida ao dever de cuidado objetivo necessário, o que conduz à ideia de previsibilidade objetiva, ou seja, se outra pessoa, em circunstâncias similares, teria ou não agido de forma semelhante para, afinal, concluir-se, *in concreto*, se seria exigível conduta diversa do infrator.

49. Estamos opinando, portanto, no sentido de recomendar aos órgãos ambientais do Estado a adoção da teoria que defende a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental para conferir eficácia aos direitos-garantias fundamentais da pessoalidade ou intranscendência da pena, previsto no art. 5º, inciso XLV, da Constituição da República de 1988, segundo o qual nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio


Nilza Aparecida Ramos Magalhães
Coordenadora de Área
Departamento Administrativo
12.12.2014 - 14h00



transferido, o qual deixa clara a distinção entre pena retributiva e obrigação decorrente de dívida de valor, após regular processo administrativo de constituição.

50. Com efeito, **respondemos às indagações** da Consulente, nos seguintes termos:

A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitida a responsabilidade concorrente, cuja culpa/dolo se presume, o que redundará na inversão do ônus da prova, isto é, compete ao acusado provar que não concorreu para a prática da infração; que não era razoável, no caso concreto, exigir-se dele conduta diversa (ideia de culpa como elemento normativo).

Afastam-se a solidariedade e a subsidiariedade. Só responde quem pratica ato ou se omite no dever legal e quem concorre para a infração. Esse entendimento se aplica entre proprietário e posseiro no que se refere a sanção por cometimento de infração administrativa ambiental envolvendo bem imóvel.

A definição da concorrência para a prática da ação ou omissão infracional se dará no âmbito do processo administrativo, o que conduz ao dever do órgão ambiental fiscalizador de identificar, no Auto de Infração, o autor direto e eventuais concorrentes para viabilizar a aplicação da sanção a cada qual, cabendo, a cada autuado, fazer prova em contrário (art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013, art. 31, § 2º, do Decreto 44.844/08 e art. 25, § 1º, do Decreto n. 46.668/2014).

A situação posta na indagação de n. 4 fica prejudicada, considerando que será autuado o autor direto e eventuais envolvidos, concorrentes, não sendo a transferência formal, ou não, da propriedade o que irá definir a responsabilidade pela infração administrativa.



Nos termos do que foi explicitado, pode ser autuado o proprietário ou o possuidor, o arrendante ou o arrendatário. A questão é identificar o autor direto da ação ou omissão e eventuais concorrentes. Em tese, pode ser até mesmo um terceiro que invada a propriedade alheia e pratique uma ação vedada.

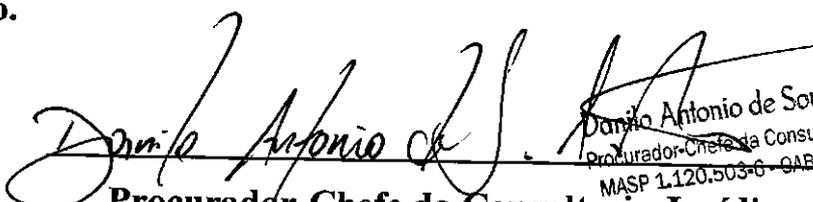
Recomendamos muito cuidado na lavratura de Autos de Infração, com a individualização do autor e de todos os que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração, descrevendo-se com clareza as circunstâncias em que ocorreu o fato constitutivo da infração, especialmente as indicações de envolvidos e os aspectos desse envolvimento.

À consideração superior.

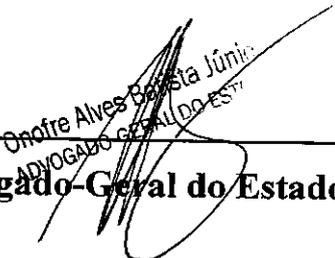
Belo Horizonte, aos 9 de maio de 2017.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

De acordo.


Danilo Antonio de Souza Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

De acordo.


Onofre Alves Batista Júnior
Advogado-Geral do Estado
Advogado-Geral do Estado