

PARECER JURÍDICO – PGM Nº. 137/2022

Processo Administrativo SMA nº.: AI 069/2021

Autuado: CANAA LAVANDERIA INDUSTRIAL LTDA

RELATÓRIO

Trata-se do procedimento administrativo, deflagrado em razão de quinze (15) denúncias junto ao Município. Foi lavrado o Auto de Fiscalização 134/2021 e Auto de Infração 69/2021. Neste sentido, a recorrente alega em seu recurso, em apertada síntese, a viabilidade da assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta e, no mérito, quanto ao objeto 01 da multa, reconhece que o pedido de renovação de licença ambiental ocorreu fora do prazo, mas que se houvesse pedido antes, este seria inepto, e que não foi contemplada com a atenuante do artigo 85, inciso I, alínea “b”; e que a empresa não se encaixa na Classe 4, mas na Classe 3. Quanto ao objeto 02, reitera-se a idéia de que a empresa é Classe 03, aplicando-se a penalidade mínima. Em relação ao objeto 03, a fiscalização reconheceu que a concentração de material atende ao limite da DN COPAM 187/2013 e mesmo assim puniu, devendo ser absolvida. Por fim, no objeto 04, reconhece que a intervenção de fato ocorreu, contudo, sem intenção de causar dano ao meio ambiente, devendo ser aplicada multa observando a Classe 03. A defesa administrativa foi rejeitada, aplicando-se a multa. Foi apresentado recurso administrativo.

Eis o relato do necessário. Vieram-me os autos para análise jurídica e elaboração do respectivo parecer.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ele envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de eventuais minutas e seus anexos. Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.¹

¹ Conforme enunciado nº. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU: “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.**” (**grifamos**)



De outro lado, cabe esclarecer que, em geral, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, no entendimento deste signatário, óbice ao regular prosseguimento do feito.

Cumprido observar, por fim, que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade poderão ser apontadas para fins de sua correção.

REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

De acordo com o **art. 22 da Lei Federal nº. 9.784/1999²**, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. No mesmo sentido dispõem os **artigos 15 a 19 da Lei Estadual Mineira nº. 14.184/2002**. Com efeito, o processo administrativo referente ao processamento de autuações deverá observar as normas que lhe são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação do encartado, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos necessários à sua instrução, cujas folhas deverão ser numeradas sequencialmente e rubricadas. **Os autos do processo ora submetidos a análise se encontram regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico pertinente**, especialmente o Decreto Municipal nº. 1.782/2006 e a Deliberação Normativa CODEMA nº. 015/2007.

² **Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.**

§ 1º. Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

§ 2º. Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 3º. A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

§ 4º. O processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas.

DA TEMPESTIVIDADE RECURSAL

O recurso é próprio, regular e tempestivo, razão pelo qual deve ser conhecido para, no mérito, **SER-LHE JULGADO IMPROCEDENTE**, pelas razões adiante declinadas.

DO MÉRITO

De início, calha ressaltar a presença dos pressupostos processuais e das condições para atuação levada a cabo pelo órgão ambiental do Poder Executivo; verifica-se, por meio do compulsar dos autos, que o feito percorreu regularmente os trâmites legais.

Quanto à alegação de nulidade por ofensa ao princípio da legalidade, como bem dito pela recorrente, existe a competência legislativa suplementar.

É sabido que na aplicação de sanções administrativas ambientais muitos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente fazem uso do Decreto Federal n. 6.514/2008, o qual dispõe sobre o assunto e estabelece o processo administrativo federal para a apuração dessas infrações. Esse decreto regulamenta o Capítulo VI da Lei n. 9.605/98, que cuida de tal modalidade de infrações e de sanções.

Não há regramento a impedir que um ente estadual ou federal faça uso de uma norma federal, ainda que se trate de regra infralegal. Com efeito, não há problema em o Município se servir do decreto estadual, seja em razão da competência suplementar, seja a aplicação subsidiária.

Assim já decidiu o TJMG:

“APELAÇÃO - AÇÃO ANULATÓRIA - AMBIENTAL - DECADÊNCIA - PRESCRIÇÃO - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - INAPLICABILIDADE DA LEI Nº. 9.873/99 - ATO ADMINISTRATIVO - PRESUNÇÃO RELATIVA DE LEGITIMIDADE - PENALIDADE - MULTA - GRADAÇÃO CONFORME O PORTE DO EMPREENDIMENTO - REDUÇÃO DO VALOR DA PENALIDADE.1- Tratando-se de multa administrativa por violação à legislação ambiental, e considerando que os fatos ensejadores da referida penalidade ocorreram no ano de 2009, aplica-se como termo inicial do prazo decadencial para constituição da referida multa a data em que a autoridade ambiental tomou ciência da referida violação, nos termos do art. 57, da Lei Estadual nº. 14.309/2002, vigente à

época dos fatos. E, na falta de previsão de prazo específico para o exercício de tal poder, aplica-se o prazo de cinco anos previsto no art. 1º do Decreto-lei nº. 20.910/1932. 2 - Segundo posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, a Lei nº. 9.873/99 não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal, nos termos de seu art. 1º. 3- O auto lavrado pela prática de infração administrativa ambiental possui presunção relativa de veracidade/legitimidade, cabendo, portanto, ao particular o ônus de afastar os fundamentos presentes no ato impugnado. 4 - A gradação da pena de multa por infração administrativa ambiental não prescinde da análise do porte do empreendimento do infrator, nos termos do art. 60, do Decreto Estadual nº. 44.844/08, aplicável ao caso considerando as datas dos fatos. (TJMG, Apelação Cível 1.0000.20.484548-1/001, Relator Jair Varão, julgamento em 13/05/2021, publicação em 17/05/2021)"

Ademais, conforme consta do Auto de Infração 69/2021 existe um Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa 01/2018 celebrado com a SEMAD, e que permite, portanto, não só a fiscalização, como a imposição das penalidades Estaduais, visto que a delegação da competência do Estado foi repassada ao Município, o qual compete averiguar a infração à legislação estadual. O Município está a executar a delegação do poder de polícia ambiental estadual, portanto, aplicável a legislação estadual.

A competência para aplicação da legislação municipal refere-se às infrações em ambiental da legislação municipal, as quais não se encontram afetadas ao Convênio de Cooperação Técnica entre Extrema e SEMAD.

No que tange à argumentação da impossibilidade de responsabilização objetiva, necessário registrar que meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, protegido pela Constituição Federal, cujo art. 225 o considera bem de uso comum do povo.

A responsabilidade pelo dano ambiental é **objetiva**, nos termos do art. 14 da Lei nº 6.938/1981, bastando, para a apuração do ilícito, a prova do fato e o nexo de causalidade entre este e o autor. Na espécie, **o dano ao meio ambiente ficou positivado nos autos, conforme fotografias e demais documentos anexados ao longo do procedimento.**

Portanto, comprovado os fatos que justificaram a aplicação da multa, não existem, com o devido respeito, fundamentos a elidir a responsabilidade da empresa.

Sobre o tema já se manifestou o STJ:

“PROCESSO CIVIL E AMBIENTAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA CR/88, DAS LEIS N. 6.938/81 E 8.625/93 E DO CDC. EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedente. 2. O art. 3º da Lei n. 7.347/85 deve ser lido de maneira abrangente e sistemática com a Constituição da República, com as Leis n. 6.938/81 e 8.625/93 e com o Código de Defesa do Consumidor - CDC, a fim de permitir a tutela integral do meio ambiente, com possibilidade de cumulação de obrigações de fazer, não fazer e pagar. Precedentes. 3. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, provido. (REsp 1.178.294/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010)”

Adotado pelo Direito Ambiental brasileiro (arts. 4º, inciso VII, e 14, § 1º, da Lei 6.938/81), o princípio da reparação *in integrum* deságua na exigência da compreensão a mais ampla possível da responsabilidade civil, possibilitando a cumulação do dever de recuperar o bem atingido ao seu estado natural anterior (= prestação in natura) com o dever de indenizar prejuízos, inclusive o moral coletivo (= prestação pecuniária), mesmo que por estimativa. Reparação integral também pressupõe observar com atenção a função punitiva e inibitória da responsabilidade civil, de modo a afastar perigosa impressão, real ou imaginária, de que a degradação ambiental compensa, social e financeiramente.

Assim já decidiu o TJMG:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEGRADAÇÃO AMBIENTAL - LANÇAMENTO DE EFLUENTES LÍQUIDOS SEM O DEVIDO TRATAMENTO NA REDE COLETORA DE ESGOTO - CONCESSÃO DE TUTELA ANTECIPADA - RECURSO DESPROVIDO. - Comprovado nos autos que o

lançamento de efluentes líquidos sem o devido tratamento na rede coletora de esgoto vem causando danos ambientais na rede hídrica local, há de ser mantida a imposição de que o poluidor se abstenha de realizar os lançamentos de dejetos não tratados. (TJMG, Agravo de Instrumento 10000190744268001, Relator Des. Jair Varão, 3ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 05/12/2019, Data de Publicação: 06/12/2019)

APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - INFRAÇÃO AMBIENTAL- LANÇAMENTO DE EFLUENTE EM CÓRREGO- COMINAÇÃO DE MULTA- PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA-REJEITADA- CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA- NULIDADE- INEXISTÊNCIA- REQUISITOS DOS ARTIGOS 2º, DA LEI N.6.830/80 E 202, DO CTN --APURAÇÃO- DEVIDO PROCESSO LEGAL- SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Presentes os requisitos dos artigos 2º da Lei 6.830/80 e 202 do CTN, possibilitando o conhecimento natureza do tributo, não se reveste de nulidade a CDA. 2. Diante da presunção juris tantum de liquidez e certeza da CDA, cabe ao executado o ônus de desconstituí-la. 3. Deve ser confirmada a sentença que rejeita os embargos à execução diante da inexistência de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez demonstrado que o procedimento administrativo que apurou a infração ambiental tramitou sem vício, defeito ou ilegalidade, tendo sido comprovada a prática da infração ambiental, razão pela qual faz-se devida a cominação da penalidade. (TJMG, Apelação Cível 1.0000.20.594877-1/001, Relator Des. Afrânio Vilela, julgamento em 30/11/2021, publicação em 01/12/2021)"

O ato de polícia administrativa, ele goza de atributos, que são o discricionarismo, a autoexecutoriedade e a coercibilidade, próprios do Poder de Polícia. A discricionariedade é o uso da liberdade legal de valoração da atividade policiada, sendo que esse atributo diz respeito, também, à graduação das sanções administrativas aplicáveis aos infratores.

Assim, não existe qualquer ilegalidade.

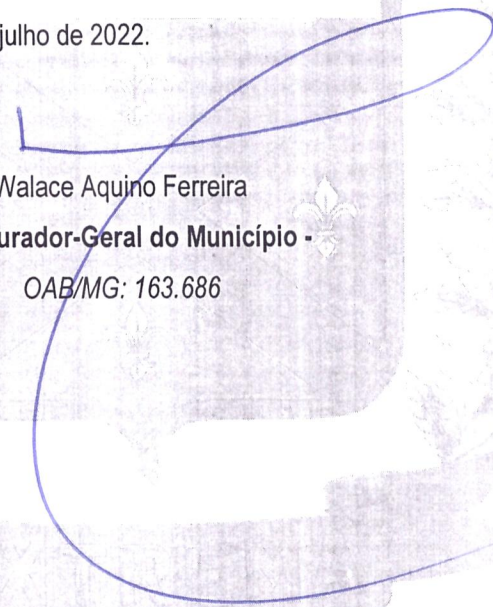
CONCLUSÃO

Por todo o exposto, este órgão de análise e assessoramento jurídico manifesta-se pelo **INDEFERIMENTO** do Recurso Administrativo interposto, confirmando-se *in totum* a penalidade aplicada, por incurso nas sanções do dispositivo legal anteriormente mencionado.

Ademais, tendo em vista a patente impossibilidade de reparação do dano ambiental no caso vertente (*em função da própria natureza do dano praticado*), não vislumbro, ao menos na estreita via cognitiva desse expediente, a possibilidade de celebração de Termo de Compromisso, restando afastada, assim, a aplicação do disposto no art. 21, § 2º do Decreto Municipal nº. 1.782/2006; caberá, contudo, à autoridade ambiental competente, a análise conclusiva e deliberação quanto aos critérios de oportunidade e conveniência administrativa para celebração do Termo de Compromisso.

É o parecer, salvo juízo mais lapidado.

Extrema, Estado de Minas Gerais, aos 22 de julho de 2022.



Wallace Aquino Ferreira
- Procurador-Geral do Município -
OAB/MG: 163.686