



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO N.º 16/2015

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá

CÓPIA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, **nos autos de Procedimento Administrativo nº MPPR-0103.12.000396-9**, e

Considerando que a Constituição da República estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o *dever* de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* da CR);

Considerando que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito difuso por excelência, de caráter transindividual, indivisível e intergeracional;

Considerando que o licenciamento ambiental é um dos instrumentos essenciais da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme artigo 9º, inciso IV da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente);¹

Considerando que as licenças ambientais apenas podem ser concedidas pelo órgão público ambiental em favor do interessado, em caráter precário, desde que haja integral cumprimento e respeito pelas normas ambientais (legislação federal, estadual e municipal), tanto que a Lei nº 9.605/98 traz a previsão da prática dos crimes previstos nos artigos 66, 67 e 69-A;

LUÍZ FERNANDO G. O. LIMA
Secretário Municipal do Meio Ambiente
Mat. 12.861

17/09/15

Maurício Vitor Leão de Souza
Procurador Geral
Paranaguá - PR.
OAB-PR 32.723
16/09/2015

¹ Lei nº 6.938/1981: Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Maurício Vitor Leão
Procurador
Paranaguá
OAB-PR

Recebido
16/09/15
Edison de Oliveira Kersten
PREFEITO MUNICIPAL



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Considerando que no exercício da competência comum de proteção do meio ambiente (artigo 23, incisos VI e VII da CR),² é ação administrativa dos Municípios “executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente” (artigo 9º, inciso I, da Lei Complementar nº 140/2011);³

Considerando que a Resolução nº 65/2008 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMA) definiu que termo de ajustamento de conduta (TAC) é instrumento que visa “estabelecer obrigações do compromissário, em decorrência de sua responsabilidade civil, de forma a ajustar a sua conduta às exigências legais”,⁴ trazendo em seu “Anexo II” o paradigma do TAC a ser celebrado;

Considerando que a Resolução nº 65/2008 do CEMA/PR entende ser o termo de ajustamento de conduta o “instrumento pelo qual o causador de infração administrativa ambiental compromete-se a adotar medidas específicas determinadas pelo órgão ambiental de forma a reparar e fazer cessar os danos causados ao meio ambiente” (art. 1º, XII);

Considerando que, nos termos do artigo 76, § 1º, da Lei Complementar Municipal nº 95/2008 (Código Ambiental do Município de Paranaguá), poderá ser objeto de termo de compromisso a suspensão da exigibilidade das multas administrativas aplicadas pela municipalidade contra os infratores ambientais, a qual dependerá da interrupção ou correção da degradação ambiental causada, mediante a apresentação e aprovação de projeto técnico de reparação do dano;⁵

² **Constituição Federal:** Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora.

³ **Lei nº 140/2011:** Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente.

⁴ Resolução nº 65/2008 do CEMA: **Art. 1º** Para efeito desta Resolução, considera-se: (...) **XIII – termo de ajustamento de conduta:** instrumento que tem por finalidade estabelecer obrigações do compromissário, em decorrência de sua responsabilidade civil, de forma a ajustar a sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

⁵ Art. 76 - As multas previstas neste Decreto podem ter a sua exigibilidade suspensa, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, obrigar-se à adoção



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Considerando o Decreto Federal nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações;

Considerando o Decreto Federal nº 6.514/2008, que estatui que a autoridade ambiental poderá, nos termos do que dispõe o art. 72, § 4º da Lei nº 9.605/98, converter a multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente e considera estes serviços: I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração; II - implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente; III - custeio ou execução de **programas** e de **projetos** ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e IV - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente (art. 140);

Considerando o Decreto Federal nº 6.514/2008, que estabelece que o valor dos custos dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente não poderá ser inferior ao valor da multa convertida; que independentemente do valor da multa aplicada, fica o autuado obrigado a reparar integralmente o dano que tenha causado; que a autoridade ambiental aplicará o desconto de **quarenta por cento** sobre o valor da multa consolidada e que a conversão de multa destinada à reparação de danos ou recuperação das áreas degradadas pressupõe que o autuado apresente **pré-projeto** acompanhando o requerimento (art. 143);

Considerando a Instrução Normativa IBAMA nº 14/2009 que prevê, no âmbito do termo de compromisso decorrente da conversão da multa, que além das cláusulas obrigatórias, os termos de compromisso deverão conter as seguintes cláusulas: I - renúncia ao direito de recorrer administrativamente; II - confissão de autoria, materialidade e extensão do dano; III - renúncia a eventuais prazos prescricionais (art. 82);

de medidas específicas, para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental. § 1º A correção do dano de que trata este artigo será feita mediante a apresentação de projeto técnico de reparação do dano.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Considerando a Portaria do IAP nº 211/2008 que, ao conceituar a conversão de multa, propugna que é a “transformação da multa pecuniária em prestação de serviços e/ou promoção de capacitação de servidores do IAP e/ou de instituições conveniadas, de atividades de pesquisas científicas, licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental, quando não for possível a recuperação ou a indenização ambiental, podendo o serviço ser executado de forma direta ou indireta, mediante o custeio de projetos ambientais e/ou conforme plano de aplicação aprovado pela Câmara de Avaliação de Projetos e Planos de Aplicação de Conversão de Multa” (art. 2º, III);

Considerando a Portaria do IAP nº 211/2008 que estatui que a reparação do dano ambiental é obrigatória para fins de autorizar a conversão de multa administrativa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, e será exigida sempre que tecnicamente comprovada a possibilidade de sua realização pelo IAP (art. 11);

Considerando a Portaria do IAP nº 211/2008 que estabelece que a compensação ambiental será exigida do interessado, para fins de conversão de multa administrativa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente quando tecnicamente comprovada pelo IAP a impossibilidade da recuperação do dano ambiental ou do ambiente degradado, podendo ser realizada em local diverso da ocorrência do dano ambiental ou do ambiente degradado (art. 12);

Considerando a existência da **Ação Anulatória de Débito Fiscal Cumulada com Pedido de Antecipação de Tutela nº 009249-04.2013.8.16.0129**, movida por Bunge Alimentos S/A, em face do Município de Paranaguá, cujo suporte fático é a nulidade do auto de infração nº 0296, processo administrativo nº 17927/2012, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente;

Considerando que, na referida ação, o Município de Paranaguá apresentou contestação, em que aduziu, em síntese: **(i)** a legitimidade da SEMMA para autuar (CF, art. 23, III, VI, VII e art. 30, I e II, art. 6º, da Lei nº 6.938/81, Decreto nº 3.179/99 e Lei Municipal nº 95/2008, art. 271,

....



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

§ 1º), (ii) a observância à ampla defesa e ao contraditório, (iii) a promoção pela requerente de **ato ilícito**, pois derramou resíduos, proveniente de cargas, em via pública, (iv) a regularidade da autuação (art. 2º, da Lei nº 9.605/98 e art. 47, da Lei Municipal nº 95/2008), (v) a responsabilidade objetiva, pelo dano ambiental (art. 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/81 e art. 30, I e II, da CF), (vi) a proporcionalidade da penalidade, com fim preventivo e punitivo e (vii) a gravidade da infração para coletividade;

Considerando a existência da **Ação Anulatória de Débito Fiscal Cumulada com Pedido de Antecipação de Tutela nº 135-75.2012.8.16.0129**, movida por Bunge Alimentos S/A, em face do Município de Paranaguá, em razão do débito fiscal nº 1084/2010;

Considerando a existência da **Ação Anulatória de Débito Fiscal Cumulada com Pedido de Antecipação de Tutela nº 11816-42.2012**, movida por Bunge Alimentos S/A, em face do Município de Paranaguá, em razão do auto de infração nº 2069/2011, cuja sentença julgou improcedente o pedido da autora e decretou a extinção do processo com base no artigo 269, I, do CPC;

Considerando a existência da **Ação de Execução de Débito Fiscal nº 10536-02.2013.8.16.0129**, movida pelo Município de Paranaguá em face de Bunge Alimentos S/A, em razão da certidão de dívida ativa nº 016/2011 e processo administrativo nº 25.776/2010;

Considerando que na ata da quinquagésima segunda reunião do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá, foi discutido o processo administrativo nº 29658/2013, da Bunge Alimentos S/A, em que ficou deliberado: "os conselheiros unanimemente decidiram que este processo já é de conhecimento da Bunge e que a empresa já foi avisada sobre a possibilidade de firmar TAC, inclusive com a redução do valor da multa, porém, agora os conselheiros, de comum acordo INDEFEREM o recurso administrativo e sugerem o encaminhamento da multa para que seja encaminhada à cobrança, em seu valor integral à Secretaria Municipal da Fazenda." (fl. 214)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Considerando que na ata da quinquagésima sétima reunião do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá, foi discutido o processo administrativo nº 64350/2014 e o processo administrativo nº 74921/2014, ambos da Bunge Alimentos S/A, em que foi informado pelo Procurador Ambiental que “nunca foi paga multa, sempre é feito defesa, recurso, ação anulatória, processos os quais não são acompanhados pela Procuradoria Ambiental e sim pela Procuradoria Geral do Município” (fl. 229);

Considerando o Termo de Ajuste de Conduta nº 002/2015, referente aos processos administrativos nº 25776/2010 (AI 1084)⁶, 21236/2011 (AI 2069)⁷, 30979/2011 (AI 0021), 17927/2012 (AI 0296)⁸ e 19182/2013 (AI 3180);

Considerando a ausência de comprovação no Termo de Ajuste de Conduta nº 002/2015 de que: **(i)** a empresa “atende todas as condicionantes de sua Licença de Operação”; **(ii)** a empresa “voluntariamente mantém programas preventivos relacionados ao meio ambiente e adota os manuais de boas práticas ambientais”; **(iii)** “os resíduos supostamente derramados em via pública” não provinham de descarga de suas unidades; **(iv)** a empresa comprovou “adotar todas as medidas para limpeza dos caminhões após a descarga, o que foi demonstrado por meio de contratos com empresas de limpeza, manuais internos dos procedimentos de limpeza dos caminhões”;

Considerando que os autos de infração nº 1084, 2096 e 0296 encontram-se em discussão judicial, em que o Município defende a legalidade das autuações, sendo que a Ação Anulatória de Débito Fiscal nº 11816-42.2012 (AI nº 2069/2011) foi julgada improcedente e na Ação

⁶ Ação Anulatória de Débito Fiscal Cumulada com Pedido de Antecipação de Tutela nº 135-75.2012.8.16.0129, movida por Bunge Alimentos S/A, em face do Município de Paranaguá, em razão do débito fiscal nº 1084/2010, em que o Município informa que “a empresa já havia ingressado anteriormente com Mandado de Segurança (autos em apenso sob o nº 7805-04.2011.8.16.0129), no entanto, não lhes foram concedidas as liminares pleiteadas, bem como na iminência de ser constatada litigância de má-fé, optou-se pela desistência da demanda”.

⁷ A Ação Anulatória de Débito Fiscal Cumulada com Pedido de Antecipação de Tutela nº 11816-42.2012, movida por Bunge Alimentos S/A, em face do Município de Paranaguá, em razão do auto de infração nº 2069/2011, foi julgada improcedente.

⁸ Ação Anulatória de Débito Fiscal Cumulada com Pedido de Antecipação de Tutela nº 009249-04.2013, em que o Município reconheceu a existência de ato ilícito.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Anulatória de Débito nº 135-75.2012.8.16.0129 (AI nº 1084/2010), o Município informou que a empresa já havia ingressado anteriormente com Mandado de Segurança (nº 7805-04.2011.8.16.0129), em que não lhe foram concedidas as liminares pleiteadas, e, estando na iminência de ser constatada litigância de má-fé, optou pela desistência da demanda;

Considerando que em relação ao auto de infração nº 1084, o Município já havia ingressado com execução fiscal nº 0010536-02.2013.8.16.0129;

Considerando que o Termo de Ajuste de Conduta celebrado entre a SEMMA e a Bunge Alimentos S/A encontra-se em desacordo com a Lei Complementar Municipal nº 95/2008 e o Decreto nº 6.514/2008, uma vez que não observou a necessidade de: **(i) requerimento** da conversão da multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; **(ii) requerimento** da conversão da multa simples em serviços por ocasião da apresentação da defesa (art. 142 e 145); **(iii) conversão** da multa em serviços como: I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração; II - implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente; III - custeio ou execução de **programas** e de **projetos** ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e IV - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente; **(iv) manutenção** dos custos dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente em valor não inferior ao valor da multa convertida, ficando o autuado obrigado a reparar integralmente o dano que tenha causado; **(v) aplicação** do desconto de **quarenta por cento** sobre o valor da multa consolidada; **(vi) conversão** da multa destinada à reparação de danos ou recuperação das áreas degradadas, a partir da apresentação pelo autuado de **pré-projeto** acompanhando o requerimento;

Considerando a vedação à Administração Pública em adotar o comportamento contraditório (proibição do *venire contra factum*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

proprium),⁹ devendo observar o princípio da boa-fé objetiva e os princípios da legalidade, impessoalidade e segurança jurídica (artigo 5º, *caput* e 37, *caput*, da Constituição Federal);

Considerando que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve obedecer aos estritos limites da lei, sob pena de responsabilidade na gestão fiscal, segundo a Lei nº 101/2000, e deve seguir o devido processo administrativo;

Considerando que a Administração Pública tem o poder-dever de anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Súmula 473, STF);

Considerando que o conhecimento das ilegalidades apontadas acarreta um dever jurídico de agir para anular os atos administrativos no seu âmbito de atribuições e que afrontam os princípios da administração pública, em especial o princípio da legalidade e impessoalidade, e que a omissão quanto ao aludido dever jurídico importará em responsabilização cível, criminal e no âmbito da improbidade administrativa;

RECOMENDA, nos termos do artigo 27, inciso I, da Lei Federal nº 8.625/93, ao **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ, SENHOR EDISON DE OLIVEIRA KERSTEN**, ao **SECRETÁRIO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE PARANAGUÁ, SENHOR LUIZ FERNANDO GASPARI DE OLIVEIRA LIMA** e ao **PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO, SENHOR MAURÍCIO VITOR LEONE DE SOUZA**, que:

⁹ A proibição ao *venire contra factum proprium* é amplamente adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, a exemplo: REsp 1413717/PR, Rel. NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 21/11/2013, DJe 29/11/2013; REsp 1297847/RS, Rel. LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 17/10/2013, DJe 28/10/2013; AgRg no AREsp 269.744/PR, Rel. LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 28/05/2013, DJe 03/06/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1. Promovam o cancelamento (a anulação) do Termo de Ajuste de Conduta nº 002/2015, celebrado no dia 01 de julho de 2015, com a empresa **BUNGE ALIMENTOS S/A** (documento anexo);

2. Abstenham-se de celebrar novo termo de ajuste de conduta e emitir qualquer ato administrativo em favor da empresa **BUNGE ALIMENTOS S/A**, sem o fiel cumprimento da legislação ambiental e urbanística aplicável e, especialmente, observando-se os ditames do Decreto nº 6.514/2008, as deliberações do Conselho Municipal do Meio Ambiente, o histórico infracional da empresa e as ações judiciais a que responde;

3. Mantendam os efeitos dos Autos de Infração nº 1084, 2069, 0021, 0296, 3180, lavrados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

4. Adotem as providências necessárias para a adequada fiscalização da empresa e, em caso de novo ato ilícito, a lavratura de auto de infração, buscando sempre, na medida do possível, a reparação integral dos danos e a adoção de mecanismo eficiente de limpeza dos veículos e dos armazéns do empreendimento;

Assinala-se o prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, a contar do recebimento desta, para que os recomendados informem expressamente se acataram esta recomendação e quais as providências adotadas. Ressalta-se que o silêncio será entendido como não acatamento, bem como indicará dolo para configuração de ato de improbidade.

A presente Recomendação Administrativa deve ser encaminhada, pela Prefeitura Municipal, com anotação da respectiva ciência, ao(s): **i)** Procuradores do Município; **ii)** Secretário Municipal de Planejamento; **iii)** Conselho Municipal do Meio Ambiente e respectivos conselheiros; **iv)** Fiscais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; **v)** Integrantes da Câmara Técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo; **vi)** Guarda Ambiental; **vii)** IAP/ERLIT e **viii)** Polícia Ambiental.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Paranaguá/PR, 03 de setembro de 2015

Priscila da Mata Cavalcante
Promotora de Justiça
Coordenadora da Bacia Litorânea