



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

PARECER JURÍDICO Nº: 135/2013-PROJU

PROCESSO Nº 10 587 159-1

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO JAGUARIBE

ASSUNTO: CONSULTA JURÍDICA ACERCA DA RESPONSABILIDADE PELA
OPERAÇÃO DO MATADOURO DE SÃO JOÃO DO JAGUARIBE

DIREITO ADMINISTRATIVO E
AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO
DECORRENTE DO FUNCIONAMENTO
DE MATADOURO SEM LICENÇA
AMBIENTAL. DEFESA
ADMINISTRATIVA.
INTEMPESTIVIDADE. CONSULTA
JURÍDICA. ART. 69 DA INSTRUÇÃO
NORMATIVA Nº 02/2010.
LEGITIMIDADE PASSIVA DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO
JOÃO DO JAGUARIBE. INEXISTÊNCIA
DE VÍCIO. MANUTENÇÃO DO AUTO
DE INFRAÇÃO.

Os presentes autos consistem na apuração de infração administrativa ambiental ocorrida em 30 de setembro de 2010, imputada à Prefeitura Municipal de São João do Jaguaribe, tendo em vista a inobservância às regras jurídicas ambientais ao “funcionar matadouro sem a devida licença do órgão ambiental competente”, lavrando-se o Auto de Infração nº 2010092479652-AIF (fl. 02), com fundamento nos arts. 70 c/c 72, II e VII da Lei Federal nº 9.605/98; art. 3º, II e VII c/c art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/08; e art. 10 da Lei Federal nº 6.938/80, impondo-se a pena de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Em decorrência da infração ambiental constatada, foi lavrado Termo de Embargo sob o nº 20 100 927 969-TRM (fl.03).



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

Às fls. 04-08 repousa o Relatório de Apuração de Infração Administrativa Ambiental – RAlA, em que está descrito no tópico “histórico da ação” as irregularidades perpetradas em razão do funcionamento irregular do matadouro:

- O matadouro público não possuía nenhuma licença ambiental emitida pela SEMACE;
- O matadouro não era provido de qualquer sistema de tratamento de efluentes, sendo identificado pela equipe uma fossa negra (uma vala cavada no solo, cuja tampa era um tijolo) sem nenhum revestimento de concreto e/ou material impermeável, pelo qual os efluentes, restos orgânicos e resíduos fluíam de dentro do local de abate diretamente para o solo;
- O local onde se localiza a fossa descrita acima fica próximo às margens do rio Jaguaribe;
- A equipe identificou uma tubulação por detrás do matadouro que despejava efluentes orgânicos diretamente no solo, em Área de Preservação Permanente do rio Jaguaribe;
- Foram encontrados resíduos orgânicos como couro de bovinos, lançados no solo fora das dependências internas do matadouro, propiciando um ambiente de insalubridade, com forte mau cheiro e ocorrência de moscas;
- Foram encontrados resíduos orgânicos do abate, como duas cabeças de boi, que estavam armazenadas do lado de fora em frente ao matadouro, em recipientes de concreto sem nenhuma cobertura, devendo-se se ressaltar que tais resíduos estavam naquele local, no mínimo, desde a noite anterior, visto que o estabelecimento só opera no período noturno;
- O método utilizado no abate dos animais era o uso de marreta, técnica esta considerada muito cruel e desumana, que inclusive vem sendo abolida.

Foi feita comunicação de crime ao Ministério Público (fl. 10).

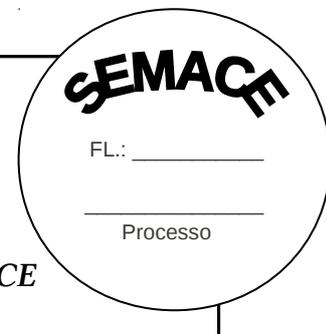
O autuado apresentou defesa administrativa em 25 de outubro de 2010 (fls. 17-24), intempestivamente, pois a ciência da autuação ocorreu em 30 de setembro de 2010.

Os autos vieram a esta Procuradoria Jurídica para esclarecimentos jurídicos acerca da responsabilidade legal pela infração perpetrada.

É o breve relatório.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU



Segue a manifestação.

Esta Procuradoria Jurídica foi instada a se manifestar, pois suscitada dúvida jurídica sobre a responsabilidade legal pela infração cometida e objeto de apuração por meio do presente processo, para que se esclareça a parte legítima para figurar como infrator, se a Prefeitura Municipal de São João do Jaguaribe, ou se o Município de São João do Jaguaribe.

O presente parecer jurídico cinge-se ao esclarecimento de dúvida jurídica suscitada pela EQTEC, conforme previsão do art. 69 da Instrução Normativa nº 02/2010, *in litteris*:

Art. 69. Apresentadas ou não as alegações finais, verificando-se a existência de matéria jurídica em discussão nos autos, estes serão submetidos à PROJUR para parecer jurídico.

O Auto de Infração nº 2010 092 479 652-AIF foi lavrado em nome da Prefeitura Municipal de São João do Jaguaribe, mas na defesa anexada aos autos, muito embora seja intempestiva, levantou dúvidas acerca da legitimidade da prefeitura para figurar como infrator.

A partir da dúvida suscitada, importa que se exponha as diferenças entre prefeitura e município, para que então passemos a analisar a responsabilidade.

1. DO MUNICÍPIO

A Constituição Federal de 1988 conferiu autonomia aos municípios¹, colocando-o em posição de igualdade jurídica com a União, os Estados e o Distrito Federal, ao incluí-lo como ente federado e garantindo-lhe a tríplice capacidade de (i) auto-organização, (ii) autogoverno, e (iii) autoadministração.

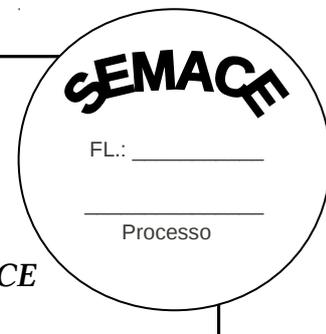
¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU



Alexandre de Moraes assim detalha as competências municipais²:

Dessa forma, o município *auto-organiza-se* através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; *autogoverna-se* mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, *auto-administra-se*, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

Município é pessoa jurídica de direito público interno, conforme previsão do art. 41, II do Código Civil³ e a Lei Orgânica do Município de São João do Jaguaribe (Lei nº 332, de 05 de abril de 1990), em consonância com os preceitos constitucionais e legais, estabelece em seu art. 1º:

Art. 1º O município de São João do Jaguaribe, pessoa jurídica de direito público interno, é unidade territorial que integra a organização político-administrativa da União e do Estado do Ceará, dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, nos termos da Constituição da República, do Estado e desta Lei Orgânica.

O Código de Processo Civil atribui capacidade processual a toda pessoa (natural ou jurídica) que se acha no exercício dos seus direitos:

Art. 7º Toda **pessoa** que se acha no exercício dos seus direitos tem capacidade para estar em juízo.

Assim, como se depreende dos dispositivos supra, Município é pessoa jurídica, portanto dotado de capacidade processual, entretanto, por se tratar de uma pessoa jurídica, não possui vontade própria, a sua vontade é expressa por meio de pessoas naturais, que em relação ao Estado são chamados de agentes públicos.

Maria Sylvia Zanella di Pietro⁴ relaciona algumas teorias buscam explicar a relação estabelecida entre os agentes públicos e a pessoa jurídica. A saber:

2 MORAES. Alexandre de. **Direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 253.

3 Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

...

III - os Municípios;

4 DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 504.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

1.1. Teoria do Mandato:

Segundo esta teoria, o agente público é mandatário da pessoa jurídica.

1.2. Teoria da Representação:

Para esta teoria, o agente público é representante do Estado por força da lei, se assemelhando a um tutor ou a um curador.

1.3. Teoria do Órgão:

Conforme esta teoria, a vontade da pessoa jurídica se expressa por meio de órgãos, compostos por agentes públicos. Esta teoria difere das demais, pois não existem duas pessoas distintas, uma substituindo a outra por mandato ou representação, já que o órgão é parte integrante da pessoa jurídica e a sua vontade é a vontade do próprio Estado. Daí porque o ato realizado por um agente público é imputável ao Estado (teoria da imputação).

Esta é a teoria que prevalece e é com base nela que se estabelece a distinção entre o Estado e os órgãos que o compõem, entendendo órgão público “como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”⁵.

2. DA PREFEITURA

Em relação à Prefeitura, diferentemente do município, não possui personalidade jurídica própria, pois é uma unidade da estrutura administrativa do Município, cujo objetivo é expressar a vontade da Administração Pública, conforme preleciona a Teoria do Órgão.

A Lei Orgânica do Município de São João do Jaguaribe prescreve:

⁵ Ibidem, p. 505.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

Art. 2º São Poderes do Município o Legislativo e o Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Em relação ao Poder Executivo, tem-se que a Prefeitura é órgão executivo do Município, assim como, em relação ao Poder Legislativo, a Câmara Municipal é órgão legislativo do município, cada um com competências previstas em Lei Orgânica. Logo, nem Prefeitura, nem Câmara Municipal se confundem com o Município (pessoa jurídica), sendo cada um parte integrante deste.

Confundir Prefeitura e Município é uma impropriedade, mas não constitui na seara administrativa um erro. Tanto é assim, que a Própria Prefeitura Municipal de São João do Jaguaribe há muito é titular de requerimentos perante a SEMACE de licenciamentos ambientais para as mais diversas atividades relacionadas à competência municipal, conforme lista de processos administrativos em nome desta prefeitura retirados do SIGA (em anexo), recebendo, inclusive, licenças ambientais no nome da Prefeitura sem que jamais tenha formulado nenhum questionamento quanto à legitimidade para receber tais licenças. Entender em sentido contrário, levaria à conclusão óbvia de que todas as licenças ambientais já emitidas para a prefeitura seriam nulas, pois esta não seria parte legítima para figurar como interessado. Ocorre que este entendimento é equivocado. Explicamos.

Com efeito, inobstante Prefeitura Municipal, consoante explanado neste parecer, seja órgão do município, portanto parte (Prefeitura) do todo (Município), verificamos no presente processo elementos que revelam que a impropriedade na denominação do infrator não tem a capacidade para gerar a nulidade da autuação.

Primeiro, ao final dos poderes conferidos por meio da Procuração de fl. 16, o Prefeito do Município de São João do Jaguaribe assim os repassa: “... especialmente para patrocinar defesas, administrativa e judícia, nos autos de procedimento administrativo que apure infração ambiental **figurando como parte o MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO JAGUARIBE – CE.**” (grifos nossos)



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

Segundo, no Auto de Infração de fl. 02 está anotado o CNPJ do infrator (07.891.690/0001-65) e o respectivo nome (Prefeitura Municipal de São João do Jaguaribe). A defesa administrativa (fls. 17-24) foi apresentada pelo Município de São João do Jaguaribe, CNPJ nº 07.891.690/0001-65. Fácil perceber que a numeração referente ao CNPJ coincide, o que motivou que consultássemos o comprovante de inscrição e situação cadastral no sítio da Receita Federal, oportunidade em que verificamos que o nome empresarial indicado é “Município de São J. Do Jaguaribe – Prefeitura Municipal” e a descrição da natureza jurídica é “órgão público do poder executivo municipal”.

Apesar de órgãos não serem detentores de personalidade jurídica é lhes dada a possibilidade de se inscreverem no CNPJ quando forem unidades gestoras de orçamento, conforme previsão do art. 5º da Instrução Normativa RFB nº 1.183/2011:

Art. 5º São também obrigados a se inscrever no CNPJ:

I - órgãos públicos de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que se constituam em unidades gestoras de orçamento;

A inscrição do Município/Prefeitura no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas não se deu na vigência da citada instrução normativa, mas tal previsão consta de outras instrumentos normativos outrora vigentes e que de igual forma disciplinavam a matéria.

Fato é que, tanto a Prefeitura de São João do Jaguaribe (órgão), quanto o Município de São João do Jaguaribe (pessoa jurídica) utilizam o mesmo CNPJ, assim não se concebe que somente ao sofrer uma sanção venha o Município alegar não ser parte legítima para figurar como titular de processos administrativos perante a SEMACE.

Ressalte-se que a indicação de Prefeitura em lugar de Município é muito comum, inclusive em âmbito judicial, fato este que foi comprovado, ao consultarmos no sítio do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Pudemos constatar a existência de processos judiciais em que o requerente é o município, mas na autuação do processo foi feita a indicação de que o requerente era a prefeitura municipal.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

A jurisprudência vem admitindo a indicação de prefeitura como parte, pois entende a indicação de prefeitura ou município como termos equivalente. É o que podemos ver:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO -AÇÃO CIVIL PÚBLICA -IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA -CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO -LEGITIMIDADE ATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL -COISA JULGADA -FUNDAMENTO INATACADO -INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF -JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE -CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO -INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO -SINGULARIDADE DA NATUREZA DO SERVIÇO PRESTADO -SÚM. 7/STJ -LEI 8.429/1992 -OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO.28378.4291. O recorrente não infirmou o fundamento utilizado pelo Tribunal de origem, no sentido de haver decisão transitada em julgado sobre a legitimidade ativa da Prefeitura Municipal. Incidência da Súmula 283/STF.2. **Inexiste nulidade na representação do Município, se a inicial está assinada pelo Procurador Chefe Municipal. Irrelevante, para fins processuais, se a identificação da parte consta como Município, Municipalidade ou Prefeitura Municipal.**3. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo. Precedentes do STJ.4. Hipótese em que o Tribunal a quo concluiu, com base nas provas dos autos, que o serviço não possui natureza singular, nem houve o necessário procedimento administrativo para comprovar eventual hipótese de inexigibilidade da licitação. Rever esse entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.5. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos nos termos do art. 11 da Lei 8.249/1992, o que, a priori, independe da ocorrência de dano ou lesão material ao Erário.6. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(915 881 SP 2007/0002491-5, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 23/06/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/08/2009)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO DE AGRAVO EM EMBARGOS DECLARATÓRIOS. PREFEITURA MUNICIPAL NO PÓLO PASSIVO DA DEMANDA. MERA IRREGULARIDADE. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. NÃO CONFIGURADA. RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME.1. **As expressões Prefeitura e Município se equivalem, o uso da primeira pela segunda, não constitui irregularidade capaz de invalidar o processo, conforme precedente do Superior Tribunal de Justiça.**2. Ademais, no caso vertente, não há que se falar em tal irregularidade, uma vez que o Município de do Recife apresentou sua contestação sem alegar qualquer prejuízo por conta da indicada irregularidade.3. O togado monocrático ao decidir, condenou o embargante a devolver os valores pagos a título de taxa de iluminação pública, desde os cinco anos anteriores à propositura da ação. Ora, se a partir da vigência da Lei Municipal nº 16.833/2002, não houve a cobrança de taxa, na forma considerada como inconstitucional pelo STF, não há que se falar em devolução. Ademais, da inicial da



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

ação de Repetição de Indébito, tem-se que os autores/embargados requereram que fosse oficiado à Celpe no sentido de informar se suas unidades consumidoras pagaram a taxa de iluminação pública nas contas de 1992 a 2002, levando a entender que o pedido se restringe até o ano de 2002., ou seja, anterior à edição da pre dita lei municipal. Não restando configurada a sucumbência recíproca, com aplicação do art. 21 do CPC.16.83321CPC4. Recurso de Agravo improvido. Decisão Unânime.

(219 683 201 PE 0023 441-79.2011.8.17.0000, Relator: José Ivo de Paula Guimarães, Data de Julgamento: 09/02/2012, 8ª Câmara Cível, Data de Publicação: 36/2012)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO – DESAPROPRIAÇÃO DIRETA – PRESCRIÇÃO QUINQUENAL – ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932.

- 1. O Município pode ser processualmente entendido como Municipalidade ou Prefeitura Municipal. Esta última, na pessoa do prefeito, gerencia os recursos do município, sendo interessada no ressarcimento dos valores apurados.**
- 2. Irrelevante, para fins processuais, se a identificação da parte consta como Município, Municipalidade ou Prefeitura Municipal.**
3. Noticiam os autos que após o advento da Lei Municipal 788/1980, que teria autorizada a desapropriação do bem imóvel, houve uma sucessão de normas municipais (Leis 1.242/1990 e 1.253/1991), que confirmaram o valor da indenização, bem como a forma de adimplemento da obrigação pelos cofres públicos.
4. O prazo prescricional de 5 anos conta-se a partir do último ato normativo que teria previsto o pagamento da indenização, ou seja, 1991.
5. Hipótese em que a ação somente foi ajuizada em 16.4.2001, encontrando-se prescrito o direito pleiteado pelo recorrido.
6. Recurso especial provido para reconhecer a prescrição.

(REsp 952 356/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 08/09/2009)

Em arremate, podemos afirmar que o processo pode seguir o seu trâmite normal, uma vez que não foi identificada a ocorrência de vícios, sanáveis ou insanáveis, pois a indicação da prefeitura como responsável pela infração não acarretou nenhum prejuízo ao município. Entretanto, por ser o município o detentor de personalidade jurídica e não a prefeitura, recomendamos que os autos de infração sejam lavrados em nome de municípios.



SEMACE
Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.: _____

Processo

Ante todo o exposto e diante do questionamento formulado, manifestamo-nos no sentido de que inexistem vícios no Auto de Infração nº 2010 092 479 652-AIF, podendo recair a responsabilidade pela infração sobre a Prefeitura Municipal de São João do Jaguaribe.

É o parecer.

Fortaleza, 05 de abril de 2013.

Manuela Esmeraldo Garcia
Procuradora Autárquica/SEMACE