



Procedência: Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas – IEF

Interessada: Procuradora-chefe da Procuradoria do IEF

Parecer n.º: 15.507

Data: 30 - setembro - 2015

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. PROCURADORIA DE AUTARQUIA. IEF. COMPETÊNCIAS LEGAIS. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO. ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ART. 128 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 81/04 E DECRETO 41.777/2011. EFICÁCIA DA NORMA EXTRAÍDA DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECOMENDAÇÃO DE REVOGAÇÃO DO INCISO XII DO ART. 12 DO DECRETO 45.834/2011.

RELATÓRIO

A Procuradora-chefe da Procuradoria do IEF, Procuradora do Estado de Minas Gerais, apresenta consulta acerca de competência e responsabilidade da Procuradoria do IEF sobre processos de apuração de penalidades aplicadas em autos de infração em trâmite em setor informalmente denominado NAI (Núcleo de Auto de Infrações), em funcionamento no IEF.

Após expor situações de risco averiguadas no setor de trâmite de processos administrativos de apuração de penalidades aplicadas, descritos no MEMO.NAI/DG/IEF/SISEMA n. 066/2015, no MEMO.NAI/DG/IEF/SISEMA n. 081/2015, no MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA n. 160, DE 22 DE JULHO DE 2015 e no MEMO.SGRAI.SEMAD.SISEMA n. 472, de 13 de julho de 2015, conforme solicitação da Procuradoria do IEF, MEMO 440/2015, a Procuradora Consultante indaga acerca da regularidade da vinculação desse Núcleo de autos



de infração à Procuradoria da Autarquia em face do que dispõe o art. 4º da Lei Complementar Estadual n. 81/04.

Esse é o ponto central da consulta. Passa-se à análise.

PARECER

A questão jurídica submetida ao exame dessa Consultoria será examinada sob a ótica do “princípio” da segregação de funções administrativas, tendo em vista as atribuições próprias do cargo de Procurador do Estado.

I – Vinculação da atividade de processamento e análise de processos administrativos decorrentes de autos de infração à Procuradoria Jurídica do IEF e segregação de funções – Art. 37, *caput*, e art. 132, ambos da Constituição da República – Art. 128 da CEMG e art. 4º da Lei Complementar 81/04.

A segregação de funções, tida principalmente pelos órgãos de controle externo como um **princípio** de controle interno da Administração Pública, pode ser considerada como uma diretriz imprescindível à organização administrativa de forma a melhorar a eficiência da gestão e a coibir a prática de fraudes, afastando-se a possibilidade de acúmulo de funções em um mesmo servidor ou em um mesmo setor administrativo para que não haja controle total de todas as etapas de uma determinada atividade por uma mesma pessoa ou uma mesma diretoria, ou superintendência, ou afins.

A ideia de segregar funções, separá-las, isolá-las, apartá-las, deriva dos princípios da moralidade administrativa, da legalidade e da eficiência, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e, como dito, se apresenta como princípio do controle interno administrativo. Frise-se tratar de um dos métodos de organização do exercício das funções administrativas que visa à redução de riscos, notadamente quando se mostrem potencialmente conflitantes ou capazes, em tese, de suscitar debates sobre forma e conteúdo dos



atos procedimentais ou decisórios, capazes de interferir em decisões ulteriores e finais.

A segregação de funções aparece mais fortemente na análise de processos e questões por órgãos de controle externo, relativamente à necessidade de controle interno na produção de atos e decisões. Nesse sentido:

Além de infração a norma legal, tal procedimento configura a quebra de um dos princípios basilares do sistema de controle interno, derivado do princípio da moralidade administrativa, qual seja, o princípio da segregação de funções, segundo o qual as funções potencialmente conflitantes - autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações - devem ser executadas por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de verificação cruzada.(TCU, AC 5536/2010, 1ª Câmara)

A espécie não só comporta como exige a observância de forma de organização apartada entre o setor que processa os autos de infração daquele que realiza o assessoramento jurídico, já que compete a este o exame da legalidade dos atos, especialmente em se considerando a atividade de *Procuradora do Estado*, chefiando Procuradoria Jurídica da Autarquia IEF, e que tem atribuição de opinar sobre a legalidade de processos administrativos de apuração de penalidades impostas em autos de infração, inclusive podendo atuar em controle de legalidade específico em momento de inscrição de créditos oriundos de multas administrativas ambientais em dívida ativa para posterior execução.

Parece-nos bem claro, pois, que vincular setor administrativo de trâmite de processos administrativos de apuração de penalidades administrativas (que funciona informalmente, denominado NAI) à Procuradoria do IEF implica confundir atribuições potencialmente conflitantes – seja relativamente ao procedimento, em si, ou ao direito ali debatido, sobre a infração mesma, sobre valor devido, entre outras questões de fato e de direito.

A manter-se a Procuradoria do IEF responsável por processar e analisar processos administrativos decorrentes dos autos de infração lavrados no âmbito da competência originária do IEF, fica ela – Procuradoria - incumbida de participar desde o início da tramitação de referidos processos e, posteriormente, de fazer o controle da atividade que ela própria coordenou, o que faz emergir o



risco de gestão, de eficiência, malferindo a moralidade administrativa que deve permear a gestão pública.

I.1. Das atribuições do cargo de Procurador do Estado – Arts. 132 da Constituição da República, art. 128 da Constituição do Estado de Minas Gerais e art. 4º da Lei Complementar Estadual n. 81/2004.

O assessoramento jurídico do Estado, na forma do art. 132 da Constituição da República e do art. 128 da Constituição do Estado de Minas Gerais, não compreende atividade de cunho eminentemente administrativo, como o é o processamento de autos de infração, mas apenas o controle de legalidade da atividade realizada administrativamente; a análise da legitimidade dos atos administrativos praticados ou a orientação jurídica anterior à sua realização. Isto é, não se compreende entre as atribuições do cargo de Procurador do Estado, na forma do art. 4º da Lei Complementar Estadual n. 81/2004, a participação em todo o processo e tramitação de expedientes que envolvem apuração de infrações administrativas.

A correta definição das atribuições do órgão jurídico é fundamental na definição da sua responsabilidade, especialmente quando se trata de atividade administrativa que envolve conhecimento técnico, escapando à análise precipuamente jurídica de processos e atos. Daí a imprescindibilidade, também sob esse enfoque, da segregação das funções. Quem faz o controle de legalidade do processo não faz sua tramitação e decide durante o curso de todo o procedimento, salvo se requerida orientação jurídica. De se adotar a mesma linha de raciocínio feita para realização de despesas públicas: *quem controla não executa; quem executa não controla*. Pessoas diferentes com papéis distintos dentro do processo.

Prosseguindo a análise, tem-se, de conformidade com o Decreto Estadual n. 45.771/2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado, que a Consultoria Jurídica integra essa estrutura e engloba as Assessorias Jurídicas dos Órgãos e Entidades, à qual compete prestar consultoria e assessoramento aos órgãos da Administração Direta e Indireta; emitir parecer em consulta dirigida à AGE; supervisionar, coordenar e orientar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico nas Secretarias de Estado, órgãos



autônomos e entidades; e coordenar as atividades relacionadas ao Centro de Estudos Celso Barbi Filho.

O art. 28 do mesmo Decreto preceitua que as Procuradorias das autarquias e fundações da Administração Indireta do Poder Executivo são unidades setoriais de execução da AGE, à qual se subordinam tecnicamente, e integram a estrutura administrativa das referidas entidades. Isto é, não há dúvidas quanto às atribuições das Procuradorias das autarquias, estritamente aquelas dentro das competências constitucionais e legais da AGE.

Portanto, o art. 12 do Decreto 45.834/2011, que vincula setores administrativos à Procuradoria do IEF, cujas atribuições não se incluem entre as próprias do órgão de assessoramento jurídico, não encontra amparo constitucional e legal.

Dispõe o citado art. 12:

Art. 12. A Procuradoria, sujeita à orientação jurídica e à supervisão técnica da Advocacia-Geral do Estado – AGE -, tem por finalidade tratar dos assuntos jurídicos de interesse do IEF, competindo-lhe, na forma da Lei Delegada nº 103, de 29 de janeiro de 2003 e da Lei Complementar nº 81, de 10 de agosto de 2004:

(...)

XII - processar e analisar os processos administrativos decorrentes dos autos de infração lavrados no âmbito da competência originária do poder de polícia do IEF, sem prejuízo daqueles lavrados por seus servidores credenciados e conveniados anteriormente à publicação da Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011.

Observa-se que o Decreto 45.824/2011, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ao tratar da Assessoria Jurídica, limita-se a lhe atribuir as competências que decorrem do texto constitucional e da lei e cria setores administrativos específicos para o trâmite de processos administrativos. Pode-se exemplificar com os artigos abaixo transcritos:

Art. 43. A Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada tem como finalidade promover o planejamento e o monitoramento da fiscalização ambiental no Estado, com o apoio operacional da Diretoria de Meio Ambiente e Trânsito da Polícia



Militar de Minas Gerais, bem como do atendimento às denúncias ambientais dirigidas ao SISEMA, competindo-lhe:

(...)

VIII - processar as defesas interpostas quanto à autuação efetuada por seus servidores credenciados e conveniados, bem como a aplicação de penalidades e sanções previstas na legislação;

IX- aplicar as sanções administrativas nos termos dos artigos 31, § 1º e 64 do Decreto nº 44.844, de 25 de junho de 2008;

(...)

XI – decidir sobre as defesas interpostas quanto à autuação e aplicação de penalidades e demais sanções administrativas previstas na legislação, em relação aos autos de infração lavrados por seus servidores credenciados ou conveniados posteriormente à publicação da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011.

(...)

Art. 56. A Diretoria de Autos de Infração e Controle Processual tem por finalidade instaurar e acompanhar a tramitação de processos administrativos baseados na lavratura de autos de infração decorrentes de fiscalizações relativas à disciplina ambiental, intervenções florestais e de recursos hídricos atribuídas a Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada e seus conveniados, competindo-lhe:

I – definir modelos de autos de infração e outros documentos padrões relativos aos atos de sua atribuição;

II – receber os autos de infração lavrados no âmbito de competência da Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada e instaurar os respectivos processos administrativos;

III - registrar e manter atualizada a base de dados dos bens apreendidos e informações processuais decorrentes;

IV - formalizar processos administrativos de auto de infração e cadastrar os Termos de Apreensão, Embargo, Suspensão e Termos de Doação e Soltura no banco de dados do SISEMA;

V - elaborar Procedimentos Operacionais Padrão – POPs para formalização de processos administrativos de auto de infração e atividades decorrentes de sua análise;

VI – zelar pela regular tramitação dos processos administrativos até o encaminhamento dos autos processuais para Decisão da Autoridade competente ou Câmaras Recursais;

VII - atender e orientar os autuados;

VIII – processar defesas e recursos interpostos em decorrência da aplicação de penalidades e sanções previstas na legislação ambiental;

IX – dar suporte à instância julgadora dos recursos interpostos, prestando-lhes informações pertinentes aos processos administrativos de auto de infração que estejam sob sua análise;

X – encaminhar ao Ministério Público uma via dos autos de infração lavrados;

XI – atender às solicitações de órgãos de controle e outras entidades públicas, conforme o disposto em lei;



XII - realizar análises quantitativas e qualitativas e produzir relatórios a partir dos dados relacionados aos autos de infração de sua competência;

(Inciso com redação dada pelo art. 11 do Decreto nº 46.689, de 26/12/2014.)

XIII - orientar as Diretorias das Superintendências de Fiscalização Ambiental Integrada e de Controle e Emergência Ambiental, os Núcleos Regionais de Fiscalização, as Superintendências Regionais de Regularização Ambiental – SUPRAMs e a Diretoria de Meio Ambiente e Trânsito – DMAT a respeito da lavratura dos autos de infração; e

XIV - contribuir e participar da elaboração de minutas para alteração da legislação, bem como da elaboração de notas técnicas para subsidiar as ações da fiscalização.

XV - apoiar e orientar tecnicamente os Núcleos Regionais de Gestão das Denúncias Ambientais e Controle Processual, no âmbito de suas atribuições;

(Inciso acrescentado pelo art. 11 do Decreto nº 46.689, de 26/12/2014.)

XVI - definir procedimentos a serem adotados pelos Núcleos Regionais de Gestão das Denúncias Ambientais e Controle Processual, no âmbito de suas atribuições.

(Inciso acrescentado pelo art. 11 do Decreto nº 46.689, de 26/12/2014.)

(...)

Art. 56-A Os Núcleos Regionais de Gestão das Denúncias Ambientais e Controle Processual têm por finalidade realizar a gestão das denúncias por descumprimento à legislação ambiental e de recursos hídricos, bem como instaurar e acompanhar a tramitação de processos administrativos decorrentes de autos de infração lavrados por servidores credenciados da Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada e por agentes conveniados, na respectiva área de abrangência territorial, competindo-lhes:

I - receber, registrar e analisar as denúncias do cidadão e de órgãos de controle dirigidas ao SISEMA, solicitando, quando necessário, a prestação de informações técnicas à área competente;

Observa-se que citado Decreto fixa tratamento adequado à matéria no que se refere às atribuições da Assessoria Jurídica, bem como de criação de setores próprios para tramitação de processos administrativos. Portanto, há discrepância entre as regras da SEMAD e as das autarquias IEF, FEAM e IGAM (os Decretos que regulamentam a FEAM e o IGAM trazem a mesma atribuição para suas procuradorias), o que não deve ocorrer no âmbito do mesmo ente federado, no exercício da competência conferida pelo inciso VII do art. 90, da Constituição do Estado.



As regras dos decretos que determinam competir às respectivas procuradorias processar e analisar os processos administrativos decorrentes de autos de infração lavrados no âmbito da competência originária de cada uma delas devem ser alteradas, seja para se criarem setores específicos, para verificar a possibilidade de organização vinculada à SEMAD, enfim, importa afastar essa atribuição da Procuradoria pelas razões expostas.

CONCLUSÃO

Com fundamento no exposto no corpo do parecer, opina-se pelo afastamento da regra do inciso XII do art. 12 do Decreto n. 85.434/2011.

A vinculação da atividade de processar e analisar processos administrativos decorrentes de autos de infração, desde o início, à Procuradoria, o que engloba, inclusive, análise técnica de comportamentos tidos como infracionais, implica comprometimento do controle interno da Administração Pública por violação à diretriz organizacional de segregação de funções.

A atribuição do cargo de Procurador do Estado, se exercida na forma do art. 12, XII, do Decreto 85.434/2011, apresenta-se conflitante, pois é incumbência institucional da Advocacia-Geral do Estado, por seus Procuradores, o controle de legalidade dos procedimentos e dos atos administrativos, inclusive para finalidade de inscrição de créditos em dívida ativa e sua respectiva execução, na forma do art. 4º, VII, da Lei Complementar 81/04. Significa, pois, que a Procuradoria terá realizado toda a atividade: a de processar, analisar, decidir e, ao mesmo tempo, de controlar a legalidade da própria atuação.

Ademais, não se inclui entre atribuições privativas do cargo de Procurador do Estado de Minas Gerais realizar atividade tipicamente administrativa, como o é aquela relativa ao processamento de autos de infração, que envolve inúmeros atos e procedimentos, até de mero expediente, conforme arts. 43 e 56 do Decreto 45.824/2011.


Destarte, recomenda-se a revogação do inciso XII do art. 12 do Decreto n. 85.434/2011, inclusive das regras idênticas dos Regulamentos da FEAM e do IEF, embora não seja objeto da consulta, mas para uniformizar o tratamento

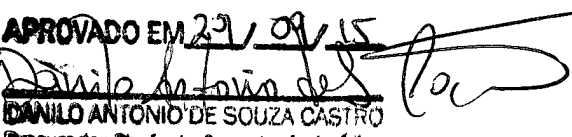


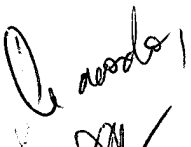
da matéria no Estado, ficando por conta dos gestores públicos a reestruturação organizacional no ponto [reorganizar, redefinir competências, criar setor formal e específico, compartilhar com a SEMAD...], sem solução de continuidade da atividade administrativa, e a imediata desvinculação da Procuradoria do IEF da tarefa de processar e analisar processos decorrentes de autos de infração lavrados no âmbito daquela autarquia.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 29 de setembro de 2015.


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

APROVADO EM 29/09/15

DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 91.692


Onofre Alves Batista Junior
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO