



Procedência: Procuradoria da FEAM – Fundação Estado do Meio Ambiente

Interessados: Procurador-Chefe da Procuradoria e Presidente da FEAM

Parecer n.º: 15.477

Data: 30 de junho de 2015

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE PESSOAL DE AUTORIDADE MÁXIMA EM CASO DE PRESCRIÇÃO DE AUTOS DE INFRAÇÃO – PRESIDÊNCIA DA FEAM – DELEGAÇÃO – MANUTENÇÃO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA E DEVER DE CONTROLE – NÃO AFASTAMENTO, EM TESE, DA POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL, OBSERVADO O ELEMENTO SUBJETIVO À VISTA DA SITUAÇÃO CONCRETA.

“Os Procuradores do Estado de Minas Gerais estão mobilizados na busca de melhoria de tratamento, inclusive remuneratório, eis que atualmente representam a segunda Procuradoria de Estado menos valorizada do Brasil.”

RELATÓRIO

O Procurador-Chefe da FEAM, por meio do Ofício n. 404/2015, solicita manifestação da Consultoria Jurídica acerca de responsabilização pessoal da autoridade máxima daquela Fundação, em caso de se verificar prescrição da pretensão do Estado relativamente a autos de infração.

A consulta decorreu do MEMO.PRE.FEAM.SISEMA n. 027/15, subscrito pela Presidente da FEAM.

O Procurador-Chefe da FEAM, após tecer considerações a propósito da matéria e considerando a repercussão da consulta, com o fim de subsidiar a



atuação das “casas pertencentes ao SISEMA”, anotou os seguintes questionamentos:

1. Em caso de prescrição de grande quantidade de autos de infração, é possível a responsabilização pessoal da autoridade máxima?
2. Diante da delegação de competência, pode a autoridade máxima responder pessoalmente caso ocorra prescrição de grande quantidade de autos de infração?
3. Considerando que a delegação se deu por meio de Decreto do Governador, mantém a autoridade máxima responsabilidade para fiscalizar os atos praticados por outra entidade? Por exemplo, teria a Presidência da FEAM o dever de fiscalizar o processamento dos autos junto às SUPRAM's, que são subordinadas à SEMAD?
4. Considerando que os autos de infração lavrados pela PMMG são processados pelas Superintendências Regionais – SUPRAM's, conforme disposto no art. 37, § 4º, do Decreto 44.844/2008, quem poderá ser responsabilizado por eventual falha na gestão desses procedimentos?

A Presidente da FEAM indaga, ainda, para o caso se ser positiva a resposta para a responsabilidade autônoma ou solidária pela prescrição de autos de infração lavrados pela PMMG, qual a conduta daquela Presidência, considerando que, legalmente, a FEAM não pode praticar atos no processamento de tais autos de infração.

É o relatório. Passamos a opinar.

PARECER

A consulta veicula questionamentos em tese e assim será respondida, adiantando-se que a conclusão pela responsabilidade, ou não, da Presidência da FEAM em casos de prescrição do direito de o Estado exigir o cumprimento de penalidades fixadas em autos de infração ambiental, cujo processo tramita não sob sua orientação e controle diretos, somente pode ser dada à vista de cada caso concreto.

É que não é possível fixar, peremptoriamente, se pode ser imputada responsabilidade à Presidente da FEAM nas hipóteses de prescrição de autos de infração que tramitam nas Superintendências Regionais – SUPRAM's, por negligência ou desídia, sem se estar diante de casos concretos para aferir as razões de não se ter promovido as competentes execuções das responsabilidades



advindas das infrações administrativas ambientais, especialmente por causa da forma de atuação do SISEMA no Estado.

A legislação estadual que organiza o Sistema de Meio Ambiente dá indicações de competências e da forma de compartilhamento destas. Veja-se o teor de algumas regras no Estado: Art. 16-B da Lei 7.772/80:

Art. 16-B - A fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei, no seu regulamento e nas demais normas ambientais em vigor será exercida pela Semad, pela Fundação Estadual do Meio Ambiente - Feam -, pelo Instituto Estadual de Florestas - IEF - e pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas - Igam -, aos quais compete, por intermédio de seus servidores, previamente credenciados pelo titular do respectivo órgão ou entidade:

I - efetuar vistorias e elaborar o respectivo relatório;

II - verificar a ocorrência de infração à legislação ambiental;

III - lavrar os autos de fiscalização e de infração, aplicando as penalidades cabíveis;

IV - determinar, em caso de grave e iminente risco para vidas humanas, para o meio ambiente ou para os recursos econômicos do Estado, medidas emergenciais e a suspensão ou redução de atividades durante o período necessário para a supressão do risco.

§ 1º A Feam, o IEF e o Igam **poderão delegar** à Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG -, respeitada a competência exclusiva da União, **mediante convênio** a ser firmado com a interveniência da Semad, as competências previstas neste artigo, exceto a aplicação de pena de multa simples ou diária em valor superior a R\$100.000,00 (cem mil reais), a suspensão ou redução de atividades e o embargo de obra ou atividade, sem a devida motivação, elaborada por técnico habilitado, salvo em assuntos de caça, pesca e desmatamento.

§ 2º Os servidores da Semad e os da Polícia Ambiental da PMMG, no exercício das atividades de fiscalização do cumprimento desta Lei, lavrarão autos de fiscalização, embargo, interdição e infração nos formulários próprios do Sistema Estadual de Meio Ambiente e **encaminharão os respectivos processos à entidade vinculada à Semad responsável pela atuação.**

§ 3º A atuação da Polícia Ambiental da PMMG, mediante delegação de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama -, far-se-á com a interveniência da Semad, observado o disposto no § 1º deste artigo.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 16.918, de 6/8/2007.)

§ 4º O valor referente às multas arrecadadas com a aplicação de penalidades administrativas previstas nesta Lei constituirá receita própria da entidade vinculada à Semad responsável pela fiscalização e lavratura do respectivo auto de infração.



(Artigo acrescentado pelo art. 17 da Lei nº 15.972, de 12/1/2006.)
(Destacamos)

O art. 201, II, da Lei Delegada n. 180/2011, preceitua que a FEAM integra a área de competência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável por vinculação. Seu § 1º determina que as atividades de polícia administrativa exercidas pelas entidades previstas no inciso II do artigo, para fins de fiscalização, de **aplicação de sanções administrativas, de cobrança e de arrecadação de tributos e multas, serão compartilhadas** com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O § 2º explicita que o compartilhamento das atividades a que se refere o § 1º implica a assunção, pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, das atividades de **coordenação e execução da fiscalização e da cobrança das multas e tributos e o apoio logístico** necessário para o desenvolvimento dessas atividades **será prestado pelas entidades previstas no inciso II.**

O art. 203 da mesma lei dispõe sobre a Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM e, entre suas competências, destaca as de (VII) promover a arrecadação, a cobrança e a execução de créditos não tributários e de emolumentos decorrentes de suas atividades;(VIII) apoiar a SEMAD no processo de regularização ambiental, de fiscalização e na aplicação de sanções administrativas no âmbito de sua atuação.

Ao seu turno, o Decreto 45.824/2011, que dispõe sobre a organização administrativa da SEMAD, fixa:

Art. 2º - A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar, fiscalizar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à proteção e à defesa do meio ambiente, ao gerenciamento dos recursos hídricos e à articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável, competindo-lhe:

(...)

Art. 38. As Superintendências Regionais de Regularização Ambiental têm por finalidade propor o planejamento e executar as atividades relativas à política estadual de proteção do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos na respectiva área de abrangência territorial, competindo-lhes:



(...)XVI - responsabilizar-se pelos atos de sua competência nos processos de regularização ambiental, por meio das Superintendências Regionais de Regularização Ambiental, **com o apoio de suas entidades vinculadas;**

XVII - planejar, organizar e executar as atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos recursos ambientais do Estado, inclusive dos hídricos, e ao combate da poluição, definidas na legislação federal e estadual;

XVIII - responsabilizar-se pela aplicação das sanções administrativas previstas pela legislação federal e estadual, em decorrência de seu poder de polícia;

XIX - coordenar as ações relativas ao exercício do poder de polícia desenvolvidas pelas instituições que compõem sua área de competência, estabelecendo normas técnicas e operacionais para a fiscalização do meio ambiente no Estado, a ser executada pela Polícia Ambiental da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, em articulação com as demais entidades integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos - SISEMA;

XI - atuar em conjunto com as demais instituições do SISEMA e em articulação com a PMMG e a União na execução das atividades de controle e fiscalização ambiental referentes ao uso dos recursos ambientais do Estado, de acordo com diretrizes emanadas da Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada;

XII - fiscalizar e aplicar penalidades por descumprimento às obrigações relativas à regularização ambiental, em especial quanto às condicionantes e demais exigências previstas em atos autorizativos;

XIII - julgar defesas nos processos de imposição de penalidades aplicadas pelos servidores credenciados lotados na Superintendência;

(...)

XVII - decidir, como primeira instância administrativa, recurso de decisão relativa a requerimento de autorização ambiental de funcionamento proferida pela própria Superintendência; e

XVIII - atender e cooperar, na área de sua competência, às denúncias de cidadãos e órgãos de controle.

Observa-se, portanto, que o SISEMA tem uma organização intrincada e o compartilhamento previsto em lei só pode mesmo ter por finalidade um trabalho conjunto, de apoio e de complementaridade, de modo a desenvolver de forma eficiente e alcançar resultados eficazes na proteção ambiental.

Por outro lado, fica muito difícil afirmar, com base na legislação e sem estar diante de uma situação concreta, a quem poderia atribuir-se culpa pela prescrição; se houve negligência no desempenho das competências de servidor e chefias imediatas a quem são atribuídas tais competências; ou se decorreu da



ineficiência na coordenação de tais atividades e como poderia e deveria agir a Presidência da FEAM para acompanhar e exercer efetivo controle sobre os processos de apuração de infrações ambientais relativos à sua área de competência, de modo a concluir os procedimentos e promover as execuções tempestivas das obrigações aí fixadas. Por isso mesmo, não há como responder de forma objetiva às indagações, não podendo, contudo, ser afastada, em tese, a possibilidade de responsabilidade pessoal. Esta somente pode ser atribuída se comprovado dolo ou culpa, sempre em face de caso concreto em que seja oportunizado o debate sobre todas as nuances da situação.

Em tese, a responsabilidade pessoal prevista na Lei 8.429/1992 exige, conforme o enquadramento legal e considerando a situação trazida a exame, conduta dolosa ou culposa; ilicitude; lesão ao erário ou perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres; não exigência de obtenção de vantagem patrimonial pelo agente e existência de nexo causal entre o exercício funcional e o prejuízo concreto gerado ao erário público.

A referência colocada no Ofício 404/2015, do Consulente, é de responsabilidade por autos de infração processados em órgão delegatário. Em nosso sentir, a delegação, à PMMG, seria somente da fiscalização, porque, nos termos do art. 16-B, § 2º, da Lei 7.772/80, lavrados os autos de fiscalização, embargo, interdição e infração nos formulários próprios do Sistema Estadual de Meio Ambiente, os respectivos processos serão encaminhados à entidade vinculada à SEMAD responsável pela autuação.

Vê-se que a situação concreta de prescrição precisa ser apresentada para verificar como efetivamente vêm sendo processados os autos de infração e exercido o dever de controle sobre esse processamento; como vem sendo organizado o setor que desempenha essa atividade, o quadro de servidores estabelecido para fazê-lo, o que nos remete, mesmo, a como vem sendo feita a gestão administrativa da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, o que não exclui, de forma apriorística, as autoridades máximas das entidades vinculadas que compõem o SISEMA, sendo de dever indeclinável a observância do princípio da eficiência da atuação administrativa.

Quanto ao instituto da delegação, cumpre ressaltar que o entendimento que vem sendo firmado pelo Tribunal de Contas da União é no sentido de não



afastar a responsabilidade da autoridade delegante, não sendo esta, contudo, automática. Nesse sentido:

Acórdão 2300/2013 Plenário

Responsabilidade. Recursos de Reconsideração. Delegação de competência.

A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A falta de fiscalização (culpa *in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa *in eligendo*) podem conduzir, se comprovados, à responsabilidade daquela autoridade.

Ainda o TCU assim se posicionou:

ACÓRDÃO nº 66/1998 - Plenário
"...Assim, o que se tem de avaliar é quais atos dos subordinados devem obrigatoriamente ser supervisionados e controlados pelo superior hierárquico, visto que se tal supervisão fosse irrestrita, a delegação de competência perderia, por completo, seu sentido. Essa avaliação somente pode ser realizada caso a caso, levando-se em conta aspectos de materialidade, amplitude e diversidade das funções do órgão, grau de proximidade do ato com suas atividades-fim, dentre outros inerentes à especificidade de cada caso.

A isenção de responsabilidade do delegante pelos atos praticados pelo delegado também não pode, por outro lado, ser tomada como regra geral, de forma absoluta, devendo sempre ser ponderada e relativizada em cada caso concreto. Confira-se:

ACÓRDÃO nº 7/2007-1ª Câmara

"Quanto à delegação de competência, é oportuno trazer à colação excertos do Voto do Ministro Olavo Drummond exarado no Acórdão TCU nº 17/1993-2ª Câmara: "Como em qualquer processo de delegação, remanesce a responsabilidade do nível delegante em relação aos atos do delegado, decorrentes da delegação, volto a frisar. É assim que dispõem o Decreto-Lei nº 200/67 (art. 10, caput, § 5º), o Decreto nº 93.872/86 (arts. 49, 54, 142, dentre outros dispositivos)". A responsabilidade da autoridade delegante por atos do agente delegado também pode ser verificada nos Acórdãos nº 26/1993-Plenário, 56/1992-Plenário, 54/1999-Plenário, 153/2001-2ª Câmara."

Ainda a propósito, importante mencionar o pensamento do mesmo órgão



de controle a respeito da boa-fé. O entendimento daquele tribunal é de que essa não pode ser simplesmente presumida e o seu reconhecimento deve ser demonstrado a partir de informações presentes nos autos. Sobre o assunto Acórdão nº 763/2007 - 2ª Câmara (voto do Ministro Augusto Sherman):

"(...) a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade."

ACÓRDÃO nº 2.303/2009 - Plenário

"Ainda no tocante ao instituto da delegação de competência, o entendimento remansoso deste Tribunal é aquele inculcado, v.g., nos Acórdãos de números 868/2006-Primeira Câmara (Min. Nardes), 1.127/2005-Segunda Câmara (Min. Zymler), 584/2005-Segunda Câmara (Min. Lincoln), 448/2003-Segunda Câmara (Min. Palmeira) e 26/1993-Plenário (Min. Drummond), todos no sentido de que tal instituto não afasta a responsabilidade da autoridade delegante. Vale transcrever, no ponto, por lapidares, os dizeres do Min. Benjamin Zymler acerca da dicotomia delegação de competência versus responsabilidade:

Como é sabido, em casos de delegação de competência permanece a responsabilidade da pessoa delegante perante os atos praticados pela pessoa delegada, ou seja, a delegação de competência não implica a delegação de responsabilidade.

Nesse sentido, o instrumento da delegação de competência para a prática de determinados atos não se presta a isentar a autoridade delegante do seu dever de prestar contas e de ser responsabilizado por eventuais irregularidades detectadas nos atos praticados pela pessoa delegada, pois, na delegação de competência, repita-se, transfere-se a execução do ato, mas mantém-se a responsabilidade pela sua execução"

ACÓRDÃO 4729/2009 - 2ª Câmara

"No que tange à responsabilização, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que remanesce a responsabilidade da autoridade delegante por atos do agente delegado (Acórdão TCU nº 17/93 - 2ª Câmara, Acórdão nº 54/1999 - Plenário e Acórdão nº 153/2001 - 2ª Câmara). Também nesse sentido se manifestou o Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão nº 1.888/2003-TCU-2ª Câmara: "Ao assinar, de livre e espontânea vontade, avença com a União, o prefeito compromete-se, pessoalmente, a responder pela boa aplicação dos recursos públicos que lhe são repassados. Surge esta responsabilidade diretamente do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Isto é inafastável. Não fosse assim, estar-se-ia criando a possibilidade de que Prefeito algum fosse responsabilizado, uma vez que poderia, sempre, existir a transferência de sua responsabilidade para



subordinados e colaboradores.""

Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>

Destarte, não se pode deixar de considerar a organização administrativa do SISEMA, bem como as competências da Presidente da Fundação Estadual de Meio Ambiente, descritas no art. 10 do Decreto 45.825/2011:

Art. 10. Compete ao Presidente da Fundação:

I - administrar a FEAM, praticando os atos de gestão e exercendo a coordenação das unidades administrativas;

II - representar a Fundação, ativa e passivamente, em juízo e fora dele;

III - promover ações para o fortalecimento da integração do Sistema Estadual de Meio Ambiente;

IV - convocar e presidir as reuniões da Direção Superior;

V – credenciar servidores para proceder à vistoria ambiental das atividades industriais, minerárias e de infraestrutura;

VI - articular-se com instituições públicas e privadas celebrando convênios, contratos e outros ajustes, tendo em vista o alcance da finalidade da FEAM; e

VII - realizar os encaminhamentos da prestação de contas anual da Fundação, nos termos da legislação pertinente.

VIII – 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 anteriormente à publicação da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, **bem como daquelas interpostas em razão do exercício de seu poder de polícia originário por seus servidores credenciados e lotados na FEAM ou por ela conveniados, no âmbito de suas competências.**

Art. 43. A FEAM promoverá, observada a legislação em vigor, o compartilhamento de recursos humanos, materiais e financeiros com a SEMAD, o IEF e o IGAM, objetivando a racionalização de custos, a complementaridade de meios e a otimização das ações integradas de monitoramento, regularização e fiscalização ambiental.

O teor dos dispositivos legais transcritos, aliado ao entendimento acerca da matéria pelo Tribunal de Contas da União, permite concluir, em tese, a orientação jurídica sobre o que foi consultado, sem adentrar nos detalhes levantados pela Procuradoria da FEAM.

CONCLUSÃO

À vista do exposto, concluímos pela impossibilidade de afastar, em tese, eventual responsabilização pessoal da Presidência da FEAM pela ocorrência da




prescrição de autos de infração lavrados pela Polícia Militar, o que somente poderá vir a ser decidido em face de caso concreto, observado o devido processo constitucional, e desde que presentes os requisitos legais, especialmente o elemento subjetivo.

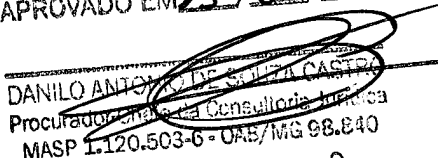
Quanto à orientação sobre a atitude que a Presidência da FEAM deve tomar para evitar situação de prescrição e de responsabilidade, opinamos no sentido de se tomarem medidas administrativas, editando-se atos administrativos normativos explicativos no que tange às competências e controle direto da fiscalização e do processamento de autos de infração, levando-se a autoridades superiores as questões que escaparem ao seu poder-dever de organização administrativa, relativamente a estrutura e quadro de servidores, por exemplo, se for o caso, de modo a adotar uma conduta administrativa diligente, com vistas à eficiência nessa seara de fiscalização e imposição de obrigações e penalidades administrativas.

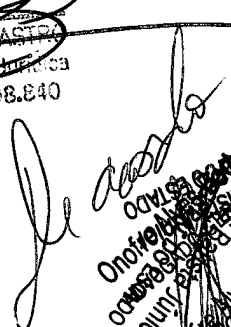
É como submetemos à consideração superior.

Belo Horizonte, aos 23 de junho de 2015.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Procuradora do Estado de Minas Gerais

APROVADO EM 25/06/15


DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840


Onofre Alves Batista Júnior
Advogado do Estado
OAB/MG 100.000-0