



Procedência: Procuradoria da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM)

Interessados: Procurador-Chefe da FEAM

Parecer n.º: 15.506

Data: 25 de setembro de 2015

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. MEIO AMBIENTE. INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS. PENALIDADE. MULTA. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. REMISSÃO. LEI ESTADUAL N. 21.735/2015. ALCANCE. ART. 6º. REPERCUSSÃO EM TERMOS DE COMPROMISSO E DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. ARTS. 47 E 49 DO DECRETO N. 44.844/08. VALOR ORIGINAL. ATUALIZAÇÃO PELA UFEMG. PARECER AGE 15.333/2014. ART. 96 DO DECRETO ESTADUAL 44.844/2008.

RELATÓRIO

O Senhor Procurador-Chefe da Procuradoria da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM encaminha à Advocacia-Geral do Estado consulta sobre o alcance da regra que prevê remissão de créditos não tributários, art. 6º da Lei Estadual n. 21.735/2015, no que tange especialmente a Termos de Compromisso e de Termo de Ajustamento de Conduta.

Apresenta os seguintes questionamentos:

“1. A Lei 21.735/2015 permite a remissão dos débitos que motivaram o pactuamento de Termo de Compromisso ou de Termo de Ajustamento de Conduta? Em caso positivo, as obrigações assumidas

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 348.172-1 - GAB/MS 91.0.2



nos referidos termos seriam declaradas extintas? As multas diárias decorrentes do descumprimento dos termos estariam abarcadas pela lei?

2. No casos em que o TC ou o TAC prevê como consequência do inadimplemento a obrigação de pagar o valor da multa que originou o termo e, sendo esta subsumível em tese às hipóteses do artigo 6º, aplica-se a remissão prevista na Lei 21.735/2015?

3. No caso de existir mais de uma multa aplicada em um mesmo Auto de Infração, deve-se considerar cada uma isoladamente, para fins da remissão prevista na lei?

4. Considerando que ‘valor original’ é o valor da multa devida no exercício financeiro correspondente, no momento da sua aplicação, sem acréscimo posterior de juros de mora e/ou correção monetária, a dúvida é se no caso de aplicação da variação da UFEMG e do artigo 96 do Decreto nº 44.844/08. Qual o valor deve ser considerado como original?”

A Consulta foi apresentada sem manifestação prévia.

É o relatório. Passa-se ao exame.

PARECER

A consulta diz respeito, no essencial, à remissão de créditos não tributários decorrentes de penalidades aplicadas pelas entidades integrantes do SISEMA, no caso, a FEAM, prevista no art. 6º da Lei Estadual n. 21.735/2015.

As indagações envolvem situações em que, da infração administrativa ambiental, decorreu aplicação de multa e foi firmado Termo de Compromisso ou de Ajustamento de Conduta, bem como o alcance do termo “valor original” referido nos incisos do mesmo art. 6º.

Passemos às orientações para cada questionamento.

1. A Lei 21.735/2015 permite a remissão dos débitos que motivaram o pactuamento de Termo de Compromisso ou de Termo de

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG

Nilza Aparecida Ramos Mogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica
MASP 349.172-1 - OAB/MG 91.002



Ajustamento de Conduta? Em caso positivo, as obrigações assumidas nos referidos termos seriam declaradas extintas? As multas diárias decorrentes do descumprimento dos termos estariam abarcadas pela lei?

A análise da indagação sugere atentar para o conceito e finalidade de sanção administrativa, já que os débitos a serem remetidos com fundamento no art. 6º da Lei 21.735/15 são aqueles decorrentes de penalidades administrativas aplicadas pelo IMA e pelas entidades integrantes do SISEMA.

A Lei Estadual n. 7.772/80 prevê, em seu art. 16, as seguintes penalidades

Art. 16. As infrações a que se refere o art. 15 serão punidas com as seguintes sanções, observadas as competências dos órgãos e das entidades vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Semad:

I - advertência;

II - multa simples;

(Vide art. 5º da Lei nº 16.682, de 10/1/2007.)

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total das atividades;

X - restritiva de direitos.

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º A advertência será aplicada quando forem praticadas infrações classificadas como leves.

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente:

I - reincidir em infração classificada como leve;

II - praticar infração grave ou gravíssima;

III - obstar ou dificultar ação fiscalizadora.

§ 4º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo e será computada até que o infrator demonstre a regularização da situação à autoridade competente.

§ 5º O valor da multa de que tratam os incisos II e III do caput deste artigo será fixado em regulamento, sendo de, no mínimo, R\$50,00 (cinquenta reais) e, no máximo, R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões



de reais), e corrigido anualmente, com base na variação da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais - Ufemg.

§ 6º Até 50% (cinquenta por cento) do valor da multa de que trata o inciso II do caput deste artigo poderão ser convertidos, mediante assinatura de termo de compromisso com o órgão ambiental competente, em medidas de controle, que poderão incluir ação reparadora a ser realizada em qualquer parte do território do Estado, sem prejuízo da reparação do dano ambiental diretamente causado pelo empreendimento.

§ 7º Sujeita-se a multa de 100% (cem por cento) do valor da penalidade devida quem utilizar ou propiciar a utilização de documento relativo a seu recolhimento com autenticação falsa.

§ 8º Em caso de reincidência em infração punida com multa, a pena será aplicada em dobro e, a partir da segunda reincidência na mesma infração, a critério da autoridade competente, poderá ser aplicada a pena de suspensão de atividades.

§ 9º Ao infrator que estiver exercendo atividade sem a licença ou a autorização ambiental competente, além das demais penalidades cabíveis, será aplicada a penalidade de suspensão de atividades, a qual prevalecerá até que o infrator obtenha a licença ou autorização devida ou firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização.

§ 10. As sanções restritivas de direito são:

- I - suspensão de registro, licença ou autorização;
- II - cancelamento de registro, licença ou autorização;
- III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;
- IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

§ 11. Os débitos resultantes de multas aplicadas em decorrência desta Lei poderão ser parcelados, corrigidos monetariamente, com vencimento antecipado das parcelas concedidas em caso de inadimplência, nos termos do regulamento.

Trata-se de sanções administrativas ambientais aplicadas como consequência de uma conduta ilegal e que consiste, para a hipótese sob análise, no pagamento de uma multa. A finalidade da sanção é impor uma consequência ao infrator, seja para incentivá-lo a cumprir as regras de proteção ambiental, seja com objetivo pedagógico em relação a terceiros.

No caso do direito ambiental, o principal desígnio da atuação da fiscalização é a proteção ambiental (finalidade preventiva). Quando já ocorreu o dano, há alternativas para tentar a recuperação. Toda atuação administrativa



ambiental visa, ou deve visar, à eficácia dos princípios de direito ambiental da prevenção e da precaução. No caso da imposição de sanções, revela-se a presença forte da prevenção, ao lado da repressão, sendo que as penalidades podem ser convoladas em medidas de recuperação.

Nesse sentido, o art. 29-A a D do Decreto Estadual n. 44.844/2008 fixa regras para a fiscalização orientadora e com obrigação de regularização para evitar a ocorrência do dano. Em sobrevindo este, o infrator será sancionado, na forma da lei. Por outro lado, o art. 47 do mesmo Decreto prevê a possibilidade de se requerer assinatura de Termo de Compromisso, no prazo de defesa ou de recurso contra penalidade imposta por infração às normas ambientais e de recursos hídricos, para conferir a esses atos processuais efeito suspensivo. Ao seu turno, o art. 49, também do Decreto 44.844/08, autoriza a suspensão da exigibilidade da multa, nos casos de assinatura de termo de ajustamento de conduta:

Art. 49. As multas poderão ter sua exigibilidade suspensa nos seguintes casos:

I - assinatura do termo de ajustamento de conduta a que se refere o § 3º do art. 76 quando houver cumulação da penalidade de multa com a penalidade de suspensão;

II - assinatura do termo de ajustamento de conduta a que se refere o § 2º do art. 75 quando houver cumulação da penalidade de multa com a penalidade de embargo; e

III - assinatura do termo de ajustamento de conduta, quando houver aplicação da penalidade de multa, exclusivamente ou cumulada com penalidades distintas das de suspensão ou de embargo.

§ 1º O descumprimento do termo de ajustamento de conduta que se referem os incisos I, II e III implicará na exigibilidade imediata da multa em seu valor integral.

§ 2º A multa poderá ter o seu valor reduzido em até cinquenta por cento, na hipótese de cumprimento das obrigações relativas a medidas específicas para reparar o dano ambiental, corrigir ou cessar a poluição ou degradação assumidas pelo infrator no termo de ajustamento de conduta, desde que promovidas dentro dos prazos e condições nele previstos.

§ 3º O termo de ajustamento de conduta a que se referem os incisos I, II e III deverá ser firmado no mesmo prazo previsto para o recolhimento da multa.

Pois bem. Quando o infrator aceita assinar Termo de Ajustamento de Conduta, reconhece a prática do ato infracional e a obrigação de pagar a multa.



A esse respeito o Parecer AGE n. 15.455, de 6/4/2015: A assinatura de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta implica reconhecimento, pela empresa compromissária, da presença de poluição em sua atividade e do descumprimento de medidas e condicionantes técnicas fixadas para seu exercício regular.

Nessa linha de raciocínio, tem-se que o art. 6º da Lei 21.735/15 autoriza a remissão dos créditos decorrentes de penalidades de multa, mas não alcança a obrigação assumida pelo Infrator/devedor nos ajustes previstos no Decreto 44.844/08, tampouco o dever de recuperação do dano ambiental. As obrigações fixadas e assumidas pelo Infrator/devedor persistem, inclusive as multas e multas diárias previstas para hipótese de descumprimento ou de cumprimento a destempo, pois, nesse caso, as multas se referem a penalidades pecuniárias específicas do ajuste; já as multas diárias têm natureza de astreinte, com finalidade inibitória, não de sanção administrativa.

Objetivamente, a resposta ao primeiro questionamento é: a Lei 21.735/2015 permite a remissão dos débitos que motivaram o pactuamento de Termo de Compromisso ou de Termo de Ajustamento de Conduta, mas não as obrigações assumidas nesse ato negocial, que têm autonomia, inclusive porque, quando não se trata de valor de multa remitida, o descumprimento do TAC impõe ao Compromitente/obrigado o dever de pagá-la, juntamente com o de cumprir as obrigações de fazer ou não fazer e de pagar as multas e valores previstos nas cláusulas do ajuste. O que significa que as multas diárias decorrentes de descumprimento dos termos do TAC não estão remitidas.

2. No casos em que o TC ou o TAC prevê como consequência do inadimplemento a obrigação de pagar o valor da multa que originou o termo e, sendo esta subsumível em tese às hipóteses do artigo 6º, aplica-se a remissão prevista na Lei 21.735/2015?

Uma das consequências sempre existente para hipótese de descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta a que se referem os incisos I, II e III do art. 49 do Decreto 44.844/08 é a exigibilidade imediata da multa em seu valor integral, nos termos de seu § 1º. Logo, nesse ponto, o art. 6º da Lei 21.735/2015 repercute no Termo de Ajustamento de Conduta, quando o



valor da multa puder ser remitido, tornando essa penalidade pecuniária ineficaz, se a multa se subsume às hipóteses legais.

Entretanto, as obrigações pactuadas continuam exigíveis, pois o Termo de Ajustamento tem natureza negocial e validade formal e material. Persistem as obrigações pactuadas e as respectivas penas pecuniárias e astreintes eventualmente fixadas para situações de descumprimento ou cumprimento tardio.

Importante salientar que a finalidade da sanção administrativa é de dissuadir o potencial infrator. Não se encontra, pois, intrinsecamente vinculada ao valor da sanção, como é o caso da multa administrativa. Visa a inibir a prática de condutas ilícitas por meio da certeza da consequência legal previamente fixada. O que a Administração intenta, portanto, não é ganho econômico. Por isso mesmo, vem-se disseminando o pensamento na seara administrativa da busca dos acordos firmados para ajustamento de conduta às determinações legais, o que, relativamente ao direito ambiental, está expressamente previsto na Lei Nacional 9.605/98.

O art. 79-A da Lei 9.605/98 dispõe que, para o cumprimento do disposto em referida Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, com a advertência do § 1º no sentido de que o termo de compromisso destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no *caput* possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha, entre outras cláusulas, sobre as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não-cumprimento das obrigações nele pactuadas (inciso IV).



Nessa linha, o Estado de Minas previu a possibilidade de se firmar compromisso ou termo de ajuste com a finalidade de converter o valor a ser pago a título de multa por infração administrativa em medidas de recuperação e de controle. Esses ajustes, de regra, têm efeito substitutivo: o cumprimento das obrigações assumidas no TAC substitui o dever de recolhimento da pena pecuniária. O *caput* do art. 49 deixa claro que a exigibilidade da multa fica suspensa durante a vigência do TAC.

A substituição da penalidade de multa por medidas de recuperação e de controle acaba por representar ganho administrativo, seja pela preservação ambiental em sentido estrito, seja porque a recuperação implicará na desnecessidade de custos por parte do Estado para fazê-lo por meio dos órgãos ambientais. Além disso, evita outros tipos de custo, como o de contendas em processos administrativos e até mesmo judiciais.

A resposta à indagação, no entanto, parece-nos não prescindir da análise de cada situação veiculada em Termo de Compromisso ou TAC. Tomemos em consideração o art. 63 do Decreto 44.844/08:

Art. 63. *Até cinquenta por cento do valor da multa de que tratam os arts. 60, 61, 62 e 64 poderão ser convertidos, mediante assinatura de Termo de Compromisso com o órgão ambiental competente, em medidas de controle, que poderão incluir ação reparadora a ser realizada em qualquer parte do Estado, desde que cumpridos os seguintes requisitos:*

- I - comprovação pelo infrator de reparação do dano ambiental diretamente causado pelo empreendimento e da adoção das medidas de controle ambiental exigidas pelo órgão ambiental competente;
- II - comprovação do recolhimento do valor restante da multa, que não será convertido em medidas de interesse de proteção ambiental e de recursos hídricos, nos termos deste artigo se não aplicada a redução a que se refere o § 2º do art. 49;
- III - o infrator possua atos autorizativos ambientais, ou os tenha formalizado, ainda que em caráter corretivo;
- IV - aprovação pelo COPAM, CERH ou Conselho de Administração do IEF, da proposta de conversão elaborada pelo infrator. e
- V - assinatura de Termo de Compromisso com o órgão ambiental competente, fixando prazo e condições de cumprimento da proposta aprovada pelos dirigentes dos órgãos ambientais competentes.

§ 1º O requerimento de conversão de que trata este artigo somente poderá ser realizado antes que o débito resultante da multa seja inscrito em dívida ativa.



As multas previstas no art. 64 ficam previamente afastadas, por terem valor mínimo de vinte milhões de reais. Para as demais, (arts. 60 e 61), o autuado assume o compromisso de realizar *medidas de controle*, que poderão incluir ação reparadora a ser realizada em qualquer parte do Estado, e deixar de pagar até 50% do valor da multa. Se o valor integral da multa se encontra nos limites que autorizem a remissão, em nosso entender, em princípio, fica remetido o valor remanescente, mas não a obrigação assumida, eis que, como dito, a partir do momento em que o autuado aceita subscrever esse termo, contrai obrigação autônoma, que será exigível, na forma do que foi pactuado, ou seja, a obrigação de fazer ou não fazer e eventuais penalidades ou medidas inibitórias. Somente não mais será exigível o percentual da multa não objeto da conversão, se estiver compreendida nas hipóteses legais de remissão da Lei 21.735/2015.

Assim, a resposta a essa segunda indagação é no sentido de que, nos casos de Termo de Compromisso ou de Termo de Ajustamento de Conduta que tenham como consequência do inadimplemento o dever de pagar o valor da multa que ensejou sua celebração [todos deverão ter, pois decorre do texto legal] e, sendo esta subsumível em tese às hipóteses do artigo 6º, aplica-se a remissão prevista na Lei 21.735/2015 única e exclusivamente para o valor devido a título de multa, remanescendo a exigência de cumprimento das obrigações assumidas, com as respectivas consequências para o descumprimento ou o cumprimento intempestivo.

A avaliação deve ser feita em concreto, de cada Termo de Compromisso e de Ajustamento de Conduta.

3. No caso de existir mais de uma multa aplicada em um mesmo Auto de Infração, deve-se considerar cada uma isoladamente, para fins da remissão prevista na lei?

Deve-se considerar cada uma, isoladamente, para fins de remissão, na forma do art. 6º da Lei 21.735/2015, que remite os créditos não tributários decorrentes de penalidades aplicadas pelo Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA – e pelas entidades integrantes do Sistema Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema, considerando, em seus incisos I e II, como valor original o constante do auto de fiscalização ou boletim de ocorrência e de infração, observados os períodos de emissão.



Entendimento diverso, de somar os valores de multas cumulativas, implicaria tratamento diferenciado entre situações que, igualmente, se enquadram no texto dos incisos I e II do art. 6º. Significaria, por suposição, entender, por exemplo, que um Infrator A, que sofreu punição de multa no valor de R\$10.000,00, seria beneficiado com a remissão, enquanto que um B, que sofreu duas sanções de multa, com valor, cada qual, de R\$8.000,00, ou de R\$5.000,00 uma e R\$13.000,00 a outra, não tenha remetidos os créditos.

A lei não estabeleceu exceção, não trouxe distinção, nem fixou peculiaridades relativamente à situação trazida nessa indagação. Razão por que se entende que o limite de valor original deve ser avaliado em face de cada penalidade imposta, assim como o é para quando há uma única penalidade aplicada, cujo valor original será a base para verificação da incidência da regra do art. 6º, e seus incisos, da Lei 21.735/2015.

Cogitar de soma de valores de multas administrativas aplicadas em um mesmo Auto de Infração implica, pois, desvirtuamento da aplicação da remissão prevista em lei.

4. Considerando que ‘valor original’ é o valor da multa devida no exercício financeiro correspondente, no momento da sua aplicação, sem acréscimo posterior de juros de mora e/ou correção monetária, a dúvida é se no caso de aplicação da variação da UFEMG e do artigo 96 do Decreto nº 44.844/08. Qual o valor deve ser considerado como original?”

O questionamento envolve duas situações: a primeira, de atualização do valor da multa pela UFEMG, na forma do art. 16, § 5º, da Lei 7.772/80, consoante Parecer AGE n. 15.333/2014. A segunda, de revisão do valor da multa aplicada com fundamento no art. 96 do Decreto 44.844/08.

Entende-se que a atualização do valor da multa pela UFEMG, na forma do art. 16, § 5º, da Lei 7.772/80 não implica afastar a originalidade do valor, pois tal atualização é feita, em tese, no corpo do Decreto que traz as multas **cominadas. Não aplicadas.** A atualização pela UFEMG, nesse caso, não desnatura, portanto, a natureza de valor original.




Quanto à incidência do art. 96 do Decreto n. 44.844/2008, também se tem a compreensão de que corresponde a valor original, porque o valor inicialmente imposto a título de multa é revisto devido às alterações feitas em seu Anexo, o que gera mudança no *quantum* devido, porque as faixas de valores fixadas no Anexo I são definidas conforme a classificação das infrações como leves, graves ou gravíssimas conforme porte e potencial poluidor. De modo que o “novo” valor devido, incidente quando mais benéfico ao Infrator, na forma do mencionado dispositivo, equipara-se a valor original para efeito da incidência da remissão prevista no art. 6º, incisos I e II da Lei 21.735/2015.

CONCLUSÃO

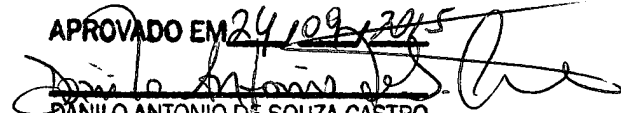
Diante do que foi exposto, opina-se nos termos da fundamentação do Parecer para cada um dos quatro questionamentos apresentados pelo Consulente, observados os desdobramentos e considerações postos a propósito das questões levantadas na consulta.


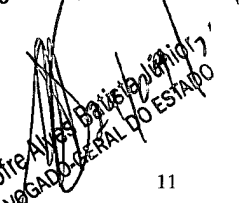
É como submetemos à consideração superior.

Belo Horizonte/MG, aos 24 de setembro de 2015.


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

APROVADO EM 24/09/2015


DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 93.840



Onofre Alves Batista
ADVOCADO GERAL DO ESTADO