



Procedência: SUBSECRETARIA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA

Interessado: SUBSECRETARIA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA

Número: 15.532

Data: 11 de dezembro de 2015

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. MEIO AMBIENTE. MULTA AMBIENTAL. REVISÃO PARCIAL DO ENTENDIMENTO SUSTENTADO NO PARECER AGE Nº 15.407/2014. FIXAÇÃO DE MULTA EM MONTANTE SUPERIOR À CINQUENTA MILHÕES DE REAIS (VALOR A SER ATUALIZADO). POSSIBILIDADE.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

A Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental, por meio do MEMO.SUCFIS.SEMAD nº 171/2015, solicita análise desta Casa quanto à possibilidade de revisão do entendimento exarado no Parecer AGE nº 15.407/2014¹, que versa sobre a dosimetria da multa ambiental, em observância aos preceitos contidos no Decreto estadual nº 44.844, de 25 de junho de 2008. Submete, por conseguinte, três questionamentos:

1 – O fiscal ambiental pode aplicar multa em valor superior a R\$50.000.000,00 nos casos em que o cálculo (unidade de medida x valor da multa) ultrapasse esse montante?

¹ Cf. Parecer AGE nº 15.407, de 4 de dezembro de 2014.



2 – Ao fiscal ambiental é permitido aplicar as circunstâncias agravantes, sobre o valor base da multa, resultando em um montante final que ultrapasse os R\$50.000.000,00?

3 – Os valores máximos estabelecidos nos artigos 60, 61 e 64 do Decreto nº 44.844/2008 devem ser corrigidos anualmente, com base na variação da UFEMG?

É o breve relatório. Passamos a opinar.

II – DO PARECER

II.1 – DA POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE MULTA EM VALOR SUPERIOR À R\$50.000.000,00 (CINQUENTA MILHÕES DE REAIS)

Toda a controvérsia norteia a correta interpretação do disposto nos arts. 60, 61 e 64 do Decreto nº 44.844/2008². É que da leitura das três normas há margem para se questionar se poderia a multa ambiental ser fixada em valor que ultrapasse o valor atualizado de cinquenta milhões de reais. No ano passado esta Casa foi instada a manifestar sobre este mesmo tema e, à época, concluímos pela impossibilidade de se ultrapassar o mencionado teto, apesar de termos externado nossa preocupação “[...] quanto ao efetivo alcance da finalidade desestimuladora da prática de condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente para as quais se dirigem as multas administrativas ambientais.”³ Pois bem.

A Constituição mineira estabelece que “[t]odos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras”, sendo que toda conduta e atividade tida como lesiva ao meio ambiente fará nascer para o

² “Art. 60. O valor da multa simples aplicada por infração às normas previstas na Lei nº 7.772, de 1980, e na Lei nº 13.199, de 1999, será de no mínimo, R\$50,00 (cinquenta reais) e, no máximo, R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), podendo atingir o valor de R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), no caso previsto no art. 64, observados os critérios de valoração das multas constantes nos anexos I e II, deste Decreto.

Parágrafo único. Para fins de aplicação a que se refere o *caput*, os portes dos empreendimentos e atividades serão os definidos pelo COPAM ou CERH, conforme o caso.

Art. 61. O valor da multa simples aplicável a infrações por descumprimento da Lei nº 20.922, de 2013, será de, no mínimo, R\$69,00 (sessenta e nove reais) e, no máximo, R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), corrigido anualmente, com base na variação da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais – UFEMG, calculado por unidade, hectare, metro cúbico, quilograma, metro, fração destas medidas ou outra medida pertinente, de acordo com a natureza da infração cometida, observado o disposto no Anexo III.

[...]

Art. 64. As multas simples cominadas às infrações gravíssimas previstas neste Decreto terão seu valor fixado entre o mínimo de R\$20.000.000,00 (vinte milhões e reais) e o máximo de R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), se a infração for cometida por empreendimento ou atividade de grande porte e causar dano ou perigo de dano à saúde pública, ao bem-estar da população ou aos recursos econômicos do Estado.”

³ Cf. Parecer AGE nº 15.407, de 4 de dezembro de 2014, fls. 6.



infrator “*sanções administrativas, sem prejuízo das obrigações de reparar o dano e das cominações penais cabíveis.*”⁴

Toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção e recuperação do meio ambiente serão caracterizadas como uma infração administrativa ambiental. Assim, pode determinada conduta, ainda que causadora de dano ambiental, não ensejar responsabilização administrativa para o poluidor, caso não esteja tipificada nas normas de proteção do meio ambiente. Há de se observar o princípio da legalidade estrita, segundo o qual “[a] aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa.”⁵

Além de enquadramento legal, o agente autuante, ao lavrar o auto de infração, deverá observar os critérios estabelecidos no art. 27, §1º, III do Decreto nº 44.844/2008, quais sejam:

- a) **a gravidade do fato**, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente e recursos hídricos;
- b) **os antecedentes do infrator ou do empreendimento ou instalação relacionados à infração**, quanto ao cumprimento da legislação ambiental estadual;
- c) **a situação econômica do infrator**, no caso de multa;
- d) a efetividade das medidas adotadas pelo infrator para a correção dos danos causados ao meio ambiente e recursos hídricos; e
- e) a colaboração do infrator com os órgãos ambientais na solução dos problemas advindos de sua conduta.

Isso significa que a fixação do valor da multa deve estar pautada sobretudo na situação econômica do infrator, sem obviamente afastar a aplicação de outros critérios, como por exemplo a gravidade do fato e os antecedentes do infrator quanto ao respeito às normas do direito ambiental. Ora, “[a]s multas devem guardar relação direta de proporcionalidade e razoabilidade com o valor pretense da condenação e a natureza da obrigação a ser cumprida, de forma que não há razão para admitir a manutenção da multa desproporcional.”⁶

Mais do que isso, a multa não tem um caráter exclusivo de compensação de danos causados pela deterioração, ou seja, esta não se resume na forma polui/desmatou, pagou. Seu alcance vai para além disso, incluindo ainda

⁴ Cf. art. 214, *caput* c/c §5º da Constituição do Estado de Minas Gerais.

⁵ STJ. REsp 1091486/RO, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/04/2009, DJe 06/05/2009.

⁶ TJMG. Agravo de instrumento 0269523-93.2014.8.13.0000, Rel. Des. Selma Marques, SEXTA CÂMARA CÍVEL, julgado em 12/08/2014, DJe 26/08/2014.



os custos de prevenção, de reparação e de repressão ao dano ambiental. Em sentido similar, o Min. Herman Benjamin não deixou de sublinhar que

[o] direito à saúde e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são direitos fundamentais subjetivos do cidadão amparado juridicamente a obter sua efetividade. **A multa (penalidade pecuniária), uma vez proporcional ao dano causado, deve ser aplicada como forma pedagógica e repressiva, a fim de coibir a conduta ilícita.**⁷

Nos arts. 60, 61 e 64 do Decreto nº 44.844/2008 são fixadas faixas de punição compreendidas entre R\$50,00 (cinquenta reais) e R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), R\$69,00 (sessenta e nove reais) e R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) e R\$20.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) e R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), respectivamente. Estamos diante, destarte, de multas abertas, isto é, sanções de natureza pecuniária previstas em ato regulamentar em que resta estabelecido um piso e um teto para o seu valor, sem a sinalização de um valor fixo. Os parâmetros fulcrados no imperioso princípio da proporcionalidade são aplicáveis à espécie, observados os respectivos piso e teto.

Imaginemos a seguinte hipótese: atuam no Estado de Minas Gerais duas empresas moveleiras – Y e Z –, sendo a primeira uma multinacional e a segunda de pequeno porte. Y provoca a morte de dez mil hectares de formação vegetal (infração nº 301 do Anexo III do Decreto nº 44.844/2008) e simultaneamente corta quarenta mil árvores constantes na lista de espécimes da flora brasileira ameaçada (infração nº 312 do Anexo III do Decreto nº 44.844/2008), ao passo que Z provoca um terço do dano causado por Y. Considerando que em ambos os casos a multa por infração foi fixada no limite máximo permitido pelo decreto, questionamos: seria razoável que ambos pagassem arcassem com idêntica sanção pecuniária? Evidentemente que, em atenção à razoabilidade e à proporcionalidade, a resposta à indagação é negativa.

É ver que ainda que fiquemos detidos tão somente ao plano principiológico, não restam dúvidas de que quanto maior o dano, maior a reparação necessária, bem como mais altos os custos de prevenção e de repressão. “Passar a régua” em cinquenta milhões de reais (valor a ser atualizado), independentemente do porte do dano ambiental causado, é estimular a prática de infrações de mais grave natureza e extensão com a certeza da impunidade. A Constituição da República, ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, deixa cristalina que a defesa do meio ambiente deve se dar **“mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos**

⁷ STJ. AREsp 567.233/SC. Min. Herman Benjamin. DECISÃO MONOCRÁTICA, publicado em 03/11/2014.



produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”⁸ Se diferente fosse, estaria o poder constituinte derivado estimulando a ideia de que, matematicamente falando, quanto maior o dano, menor o prejuízo.

A redação do art. 61 do Decreto nº 44.844/2008 igualmente sinaliza para este entendimento, uma vez que afirma que o valor da multa, cujo teto é R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), será *“calculado por unidade, hectare, metro cúbico, quilograma, metro, fração destas medidas ou outra medida pertinente, de acordo com a natureza da infração cometida, observado o disposto no Anexo III.”* Dessa forma, cada uma dessas métricas (unidade, hectare, metro cúbico, quilograma, etc.) está submetida ao teto fixado pelo decreto, sendo perfeitamente possível que o valor total global da autuação o supere. Se quisesse o Poder Executivo limitar o valor total da autuação, independentemente da extensão do dano causado, ao montante de R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), teria simplesmente redigido que *“[o] valor da multa simples aplicável a infrações por descumprimento da Lei nº 20.922, de 2013, será de, no mínimo, R\$69,00 (sessenta e nove reais) e, no máximo, R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), corrigido anualmente, com base na variação da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais – UFEMG”*, suprimindo a parte final do artigo – *“calculado por unidade, hectare, metro cúbico, quilograma, metro, fração destas medidas ou outra medida pertinente, de acordo com a natureza da infração cometida, observado o disposto no Anexo III.”*

Somamos às razões apresentadas, o argumento trazido à baila pelo Parecer SEMAD.ASJUR nº 011/2014, no sentido de que o comando

[...] se dirige expressa e unicamente ao órgão regulamentador e não ao fiscalizador, no sentido de que é vedado ao regulamento cominar abstratamente penalidade de multa simples em valores inferiores a R\$69,00 e em valores superiores a R\$50.000.000,00, sob pena de invadir a competência do Poder Legislativo. Trata-se, pois, de uma restrição à liberdade de conformação do poder regulamentar, à guisa de preservar a legalidade da sanção.⁹

Ao fim e ao cabo, apesar das judiciosas considerações contidas no Parecer AGE nº 15.407, de 4 de dezembro de 2014, o aprofundamento do estudo da temática impõe a sua parcial revisão, a fim de sustentar a possibilidade de o valor global da autuação superar R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), corrigido anualmente, com base na variação da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais – UFEMG.

⁸ Cf. art. 170, VI, CRFB/1988.

⁹ Parecer SEMAD.ASJUR nº 0114/2014, de 30 de outubro de 2014, p. 7.



II.2 – DA PROBABILIDADE DE INCIDÊNCIA DE AGRAVANTES QUE RESULTEM EM MULTA AMBIENTAL SUPERIOR À R\$50.000.000,00 (CINQUENTA MILHÕES DE REAIS)

Em atenção à lógica aplicada no item precedente, bem como ao disposto no art. 69 do Decreto nº 44.844/08, o qual sublinha que as agravantes “*incidirão, cumulativamente, sobre o valor-base da multa, desde que não implique a elevação do valor da multa a mais de cinquenta por cento do limite superior da faixa correspondente da multa*”, temos ser perfeitamente possível a possibilidade de fixação de sanção pecuniária por dano ambiental que ultrapasse os R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), valor este sujeito à atualização monetária.

A título ilustrativo, caso tenha ocorrido o corte de n árvores nativas, cuja multa-base tenha sido fixada em R\$1.0000,00 e reste provado o emprego de métodos cruéis na morte de animais (art. 68, II, e do Decreto nº 44.844/2008), poderá haver um acréscimo de até R\$750,00 (50% do limite superior da faixa da multa, qual seja, R\$1.5000,00), fazendo com que a sanção aplicada por árvore cortada, após a incidência da agravante, perfaça R\$1.750,00. Este montante deverá ser multiplicado por n árvores cortadas e o valor total da multa poderá, sem nenhum óbice, superar os R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Em suma, o único limite a ser respeitado no momento de incidência da agravante é aquele contido no art. 69 do Decreto nº 44.844/08.

II.3 – DA NECESSIDADE DE CORREÇÃO ANUAL DOS VALORES MÁXIMOS FIXADOS PELO DECRETO Nº 44.844/2008

O terceiro questionamento trazido pela Consulente não traz o mesmo grau de controvérsia enfrentada nas temáticas anteriormente trabalhadas. Muito pelo contrário: já são 3 (três) os pareceres convergentes – 2 (dois) desta Casa e 1 (um) da SEMAD. Vale a transcrição de alguns trechos cruciais:

Nº/origem do parecer	Conteúdo
15.333/AGE	“O texto do §5º do art. 16 determina a correção anual dos valores das multas cominadas, com base na variação da UFEMG, publicada anualmente por meio da Resolução da Secretaria de Estado da Fazenda para o exercício seguinte. Não faculta a atualização, já que prevê que o valor ‘será’ fixado em regulamento e ‘corrigido anualmente’. [...] Assim, de início, observamos que, embora não tenham sido publicadas



	<p>as tabelas atualizadas anualmente, isso não significa, necessariamente, que o servidor credenciado, ao aplicar penalidade, não tenha feito essa atualização, cuja certificação somente será possível <i>in concreto</i>. [...] Independentemente de não ter havido publicação atualizada da tabela de valores das multas em cada um dos anos posteriores ao de 2008, as multas não podem ter sido aplicadas em valor do mínimo legal, visto a expressa determinação legal [...]. Em nosso entendimento, como adiantamos, trata-se de regra imperativa a que determina a correção anual dos valores das multas ambientais fixadas em regulamento. A publicação anual da tabela atualizada, ou não, não exime o órgão ou entidade competente do dever de observar os valores atualizados, seja para a fixação da multa-base para sobre ela incidir agravantes, atenuantes, reincidência, conforme os critérios do Decreto n. 44.844/08. Como as faixas já estão fixadas no Decreto n. 44.844/08, conforme autorizou o art. 16, §5º, da Lei n. 7.772/80, a publicação anual da tabela corrigida pode ser feita por Resolução, porque não se estará em nada inovando a previsão legal e o valor inicialmente fixado para as multas, mas tão somente realizando uma operação aritmética de transformação dos valores previstos em reais para a UFEMMG, tomada como fator a unidade de 2008, e posterior atualização pelas unidades fiscais de cada um dos exercícios financeiros subsequentes, conforme Resoluções da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais.”</p>
15.407/AGE	<p>“A resposta à indagação posta no item 3 da consulta é no sentido da correção anual do valores máximos fixados nos artigos 60, 61 e 64, todos do Decreto Estadual n. 44.844/2014.”</p>
011/SEMAD.ASJUR	<p>“Os valores máximos estabelecidos nos artigos 60, 61 e 64, bem como nos anexos do Decreto Estadual nº44.844/08, devem ser corrigidos anualmente, com base na variação da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais – Ufemg. A presente afirmação vai ao encontro do que determina expressamente a Lei nº20.922/13, ao dispor que o valor das multas simples</p>



... e diária será fixado em regulamento e corrigido anualmente, com base na variação da Ufemg [...].”

Por fim, não é demais lembrar que, em que pese a alteração de redação do art. 61 pela publicação do Decreto nº 46.381/2013, deverá a atualização dos valores ocorrer a partir do ano de 2008, uma vez que o Decreto nº 44.844/2008 assim estabelece.

III – DA CONCLUSÃO

Por todo exposto, opinamos pela revisão parcial dos termos do Parecer AGE nº 15.407, de 4 de dezembro de 2014, uma vez que vislumbramos a plausibilidade de fixação da sanção pecuniária por dano ambiental em patamar superior aos R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), sendo que, no caso de incidência de agravantes, o único limite a ser respeitado é aquele fixado pelo art. 69 do Decreto nº 44.844/2008. Resta mantido o entendimento desta Casa, já sublinhado no Parecer AGE nº 15.407, no tocante à atualização monetária do piso e do teto das multas pela UFEMG, a partir do ano de 2008.

Não é demais enfatizar que o fiscal deve ter extrema cautela no momento da lavratura do auto de infração, pois constatada insuficiência no detalhamento, elevados são os riscos de o Poder Judiciário vir a declarar a nulidade do auto de infração ambiental. Isso significa que é imperiosa a observância aos princípios da motivação e da legalidade, bem como os da proporcionalidade, da isonomia e da razoabilidade. Quanto maior o detalhamento e a precisão na descrição dos atos infracionais, maiores são as chances de o auto permanecer incólume.

É o que nos parece, smj.

À consideração superior.

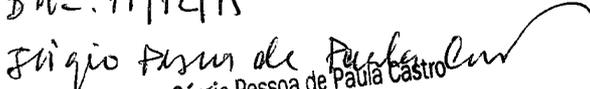
Belo Horizonte/MG, em 3 de dezembro de 2015.


Danilo Antônio de Souza Castro
Procurador-chefe da Consultoria Jurídica
OAB/MG nº 98.840
MASP nº 1.120.503-6


Ludmila M. Monteiro de Oliveira
Assistente do Advogado-Geral do Estado
OAB/MG nº 138.088
MASP nº 1.395.927-5

Apuroado.

BH, 11/12/15


Sérgio Pessoa de Paula Castro

Advogado-Geral Adjunto do Estado
MASP 598.222-8 - OAB/MG 62.597