



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - ASJUR

Interessado: Estado de Minas Gerais (SEMAD/IEF)

Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Número: 16.369

Data: 19 de agosto de 2021

Classificação Temática: Meio ambiente. Mata Atlântica. Ação Civil Pública. Acordo judicial.

Precedentes: 16.256/2020

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUTOS DE PROCESSO Nº 0581752-37.2014.8.13.0024. PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA. PEDIDO PROCEDENTE CONFIRMADO EM 2ª INSTÂNCIA PELO E. TJMG. PROPOSTA DE ACORDO. CONSENSUALIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS. CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. CAUTELAS. PRAZOS. REGIME DE TRANSIÇÃO SUSTENTÁVEL.

Referências normativas:

Art. 225 e § 4º da Constituição da República de 1988. Arts. 20 e 26 da LINDB. Art. 5º, I, § 6º, da Lei nº 7.347/85. Art. 487, III, do Código de Processo Civil.

Lei Federal nº 11.428/2006. Lei Estadual nº 20.922/2013. Lei Estadual nº 14.086/2001. Decreto Estadual nº 47.749/2019. Decreto Estadual nº 48.251/2021.

Leis Complementares Estaduais nºs. 81/04 e 83/05, alteradas pela Lei Complementar nº 151/2019 (art. 3º-A, VII e § 4º, da LC 151/19 c/c art. 1º-A, I, VIII, XIII e XXVIII da mesma LC).

Observadas as ressalvas feitas, opina-se favoravelmente à realização do acordo a ser homologado judicialmente, com a extinção do processo judicial nº 0581752-37.2014.8.13.0024 e de eventuais outras ações com o mesmo objeto.

I- RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente encaminhado à Consultoria Jurídica pela ASJUR/SEMAD, contendo proposta de acordo a ser celebrado nos autos da Ação Civil Pública nº 0581752-37.2014.8.13.0024, acompanhada da Nota Jurídica ASJUR/SEMAD nº 150/2021 (sei [33663744](#)).

2. A minuta de acordo constante do sei [22152580](#), como é de ser, está sendo elaborada de forma consensual e compartilhada com o Ministério Público

Estadual, autor da Ação Civil Pública, e será resolvida com o ajuste.

3. Observa-se que foi emitida e juntada uma Nota Técnica - nº 7 - Conjunta SEMAD/IEF ([33456887](#)), bem como feita a análise jurídica pela ASJUR/SEMAD, aquiescendo com seus termos. Esta última, com ressalvas.

4. A Nota Técnica nº 7, subscrita pelo Diretor-Geral do IEF e por Diretoria, Superintendência e Subsecretaria da SEMAD, apresentou aquiescência, à vista de cada uma das cláusulas da minuta do Termo de Acordo, concluindo: “no que tange a aplicação do presente acordo, nos processos de intervenção ambiental e licenciamento ambiental, verifica-se que mesmo está delimitado às exigências normativas referentes ao Bioma Mata Atlântica”. Deixou-se para análise jurídica os termos das cláusulas 14, 15 e 16.

5. A Nota Jurídica ASJUR/SEMAD nº 150/2021 fez uma abordagem geral sobre a matéria, a partir dos pedidos feitos na petição inicial do processo judicial, e chamou a atenção para três questões, consubstanciadas nas Ressalvas 1, 2 e 3.

6. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

7. O objeto de análise nesta consulta consiste em verificar a regularidade na celebração de acordo a ser firmado nos autos da Ação Civil Pública nº 0581752-37.2014.8.13.0024, movida pelo Ministério Público Estadual em face do Estado de Minas Gerais, com pedido de imposição de várias obrigações de fazer e não fazer ao órgão ambiental, descritas no corpo da Nota Jurídica ASJUR/SEMAD 150/21, relacionadas à proteção do bem jurídico ambiental Mata Atlântica, com pleito de, por exemplo, não expedição de autorização de supressão no bioma, nas hipóteses lá mencionadas; obrigações de fazer consistentes, p. e., em exigir prévio licenciamento ambiental a todo e qualquer empreendimento em que haja previsão de supressão de vegetação primária ou secundária em estágios médio ou avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica e a todo e qualquer procedimento previsto na Listagem G da Deliberação Normativa COPAM 74/2004 e que contenha vegetação primária ou secundária em estágios inicial, médio ou avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica.

8. A celebração do acordo trará repercussões positivas, não estando sendo transacionado em detrimento de qualquer previsão referente à proteção constitucional e legal do bioma Mata Atlântica, mas, sim, prevendo o cumprimento das determinações legais. Além do ganho em eficiência administrativa, cujo art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB constitui cláusula geral autorizadora de ajustamentos, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem solução consensual de controvérsias. Tratando-se de um permissivo genérico para se firmar um compromisso de “gestão”, conforme pontua Luciano Ferraz,

“como forma de expressão genuína do controle consensual da administração pública, dentro da moderna tendência do Direito Administrativo menos autoritário e mais consensual e com vistas à administração mais eficiente e otimizada”

(...) O reflexo dessa virada conceitual, para o âmbito do controle da administração pública, ditaria — por assim dizer — a necessidade de aproximação, cada vez mais premente, entre fatos (condições de atuação) e normas *prima facie* (no âmbito do

Direito) e entre procedimentos e demandas sociais (no âmbito da administração pública), o que impulsionou a proposta de substituição parcial dos mecanismos de controle sancionatório por mecanismos de controle consensual, com viés essencialmente resolutivo e pragmático.

FERRAZ, Luciano. LINDB consagra controle consensual da administração pública. Consultor Jurídico. Interesse público. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>>. Acesso em: 09 jul 2020.

9. A Consultoria Jurídica posicionou-se recentemente em relação a uma situação similar, entendendo que a eficácia da solução consensual, em sentido lato, concretiza a cooperação entre os órgãos públicos envolvidos e incrementa as relações de integração do exercício das respectivas competências fiscalizadoras e jurisdicional, convergindo esforços para atingir o objetivo comum, de solucionar a lide, como já é objeto de regulamentação no âmbito estadual. E por isso mesmo é a motivação que demonstra a necessidade e a adequação da transação, inclusive em face das alternativas possíveis, consoante disposto no parágrafo único do art. 20 da LINDB.

10. No caso, o pedido da Ação Civil Pública foi julgado procedente e confirmado em 2ª instância, como já dito. As cláusulas do ajuste para pôr fim à demanda foram avaliadas, uma por uma, no corpo da Nota Técnica Conjunta SEMAD/IEF nº 7, com observações de que elas apenas replicam as determinações legais relativas à proteção do Bioma Mata Atlântica. Portanto, a motivação legal autorizadora de se firmar o compromisso situa-se diretamente no dever de cumprimento dos preceitos, dispensando exame mais detalhado nesse ponto.

11. O MP atua no âmbito de suas competências, com fundamento nos arts. 127 e 129, III, da Constituição da República - CR/88 e art. 5º, I e § 6º, da Lei nº 7.347/85.

12. Diante da aquiescência da autoridade máxima do IEF e de setores da SEMAD, como está posto na Nota Técnica Conjunta nº 7, constata-se que há uma decisão tida, pelas autoridades competentes, como a melhor para o caso, e que será coberta pela homologação do Poder Judiciário Estadual. Nessa ordem, entende-se não haver óbice constitucional ou legal à celebração do ajuste. Contudo, compete ao gestor e à área técnica analisar as obrigações assumidas e a exequibilidade de tais ações, inclusive nos prazos assinalados na minuta de acordo, como considerado na Nota Jurídica AJSUR/SEMAD 150/2021, ficando aqui ratificadas as ressalvas para o fim de avaliação.

13. E, no ponto, não é demais salientar que o instrumento a ser firmado consensualmente deve partir da realidade fática administrativa para substituir eventual adoção de mecanismo de controle judicial, mas desde que possa efetivamente ser cumprido pela Administração, o que demanda dados objetivos para definição da viabilidade fática de cumprimento do ajuste, atraindo deferência ao princípio da precaução.

14. Prosseguindo, ainda sob esse viés de adequação do comportamento administrativo aos preceitos legais, a certificação quanto, talvez, a uma transição sustentável do ponto de vista técnico-administrativo (ações, estrutura, orçamento) e dos prazos, com vistas a evitar as sanções de multa previstas na Cláusula 14, porque, ao que se pode conjecturar, eventuais dificuldades existentes até então em

desfavor do efetivo cumprimento da lei devem persistir posteriormente ou com reflexos sobre atos administrativos editados (autorizações concedidas, por exemplo, em desacordo com as vedações repetidas no termo de acordo).

15. Ou seja, está-se a considerar que a viabilidade de cumprimento, e de forma tempestiva, do ajuste conecta-se à realidade do momento e a suas dificuldades reais, conforme preceito do art. 22 da LINDB, compreendendo “carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos (incluída a qualificação dos agentes) e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor”. (“Enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo”. Enunciado nº 11. Disponível em <<http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>>. Acesso em: 09 jul. 2020).

16. O que exige avaliação de dados de natureza técnica, números, projeções, dando conta da efetiva capacidade de adimplemento das obrigações positivas, de modo a afastar o risco da multa cominatória para a pessoa jurídica de direito público. Acautela-se, nessa análise jurídica prévia ao ajuste, de considerar as consequências práticas, de modo a evitar que, no intento de aderir à medida saneadora e pôr fim ao processo judicial, acabe-se por incorrer em riscos econômico-financeiros. É nesse sentido, como deve ser, que opinamos por reiterar medida de precaução e prevenção, de angariar dados objetivos que confirmam segurança quanto ao adimplemento das obrigações positivas assumidas, sendo da competência do gestor decidir sobre a melhor decisão administrativa.

17. Sob o aspecto processual, ressalva-se a certificação da existência de outras ações civis com o mesmo objeto, conforme consta do expediente, de modo a que o acordo compreenda expressamente o(s) outro(s) processo(s) judicial(is) para fins de extinção, com resolução do mérito, com fundamento no art. 487,III, “b”, do Código de Processo Civil.

18. Por fim, sob o viés formal, compete ao Advogado-Geral do Estado, nos termos do art. 3º-A, VII, e § 4º, da Lei Complementar nº 83/2005, acrescentado pela Lei Complementar nº 151/2019, desistir, transigir, firmar compromisso, receber e dar quitação e autorizar a suspensão de processo e a não interposição de recurso; bem como, diretamente ou mediante delegação, autorizar a realização de acordos ou transações, para prevenir ou terminar litígios, inclusive em ações judiciais em que figurar como parte ou de interesse do Estado e de suas autarquias e fundações, sendo atribuição do Procurador do Estado da carreira da Advocacia Pública do Estado, na forma do art. 4º, X, emitir parecer em procedimentos de dação em pagamento, transação, remissão e anistia e outras modalidades de extinção e exclusão de créditos do Estado, de natureza tributária ou não; e (XVIII) propor, celebrar e analisar o cabimento de acordos e de transações judiciais e extrajudiciais, nas hipóteses previstas em lei.

19. Devendo-se salientar, sempre, como fixado no Parecer Normativo nº 16.256/2020 que:

O plexo de competências da Advocacia-Geral do Estado, centrado no controle de juridicidade de atos e processos administrativos e na representação judicial extrajudicial do Poder Executivo do Estado, abrange suas atribuições clássicas e não se modifica ou se desnatura quando do exercício de outra faceta de suas atribuições, como de participação em reuniões, assessoramento para elaboração e revisão de acordos ou instrumentos afins, inclusive por meio de mecanismos legais de consensualidade,

limitando-se à sua competência estritamente jurídica e não usurpando o espaço de discricionariedade administrativa e/ou técnica, própria à atuação da gestão administrativa, nos termos e limites legais.

20. Assim, submete-se a situação jurídica exposta neste parecer à aprovação do Advogado-Geral do Estado.

III - CONCLUSÃO

21. Diante do exposto,

22. (i) considerando os termos da legislação de proteção do bioma Mata Atlântica, como examinado na manifestação prévia da ASJUR/SEMAD nº 150/2021, aqui ratificada; o teor dos pedidos iniciais na Ação Civil Pública, objeto do acordo, bem como o fato de o processo se encontrar em fase recursal, com decisão pela procedência do pedido confirmada em 2ª instância;

23. (ii) tendo em vista a anuência técnica, conforme Nota Conjunta SEMAD/IEF nº 7, cuja motivação técnico-administrativa a sustentar a opção e respectiva decisão administrativa em aderir ao acordo decorre diretamente de preceitos legais e infralegais em vigor, o que não afasta o cuidado quanto à viabilidade fática de cumprimento das obrigações positivas assumidas, e nos prazos estabelecidos; não havendo fixação deste, que o seja previsto, por exemplo, na Cláusula 13.

24. (iii) não se deixando de considerar eventuais reflexos do acordo sobre atos administrativos praticados e que ainda estejam a surtir efeitos, reafirmando-se a cautela quanto ao cabimento de inserção de regras de transição sustentável;

25. (iv) **opina-se** favoravelmente à realização do acordo a ser celebrado com o Autor da ação, Ministério Público do Estado, e homologado judicialmente, com a extinção do processo judicial nº 0581752-37.2014.8.13.0024.

26. Ratificadas as ressalvas feitas na Nota Jurídica ASJUR/SEMAD nº 150/2021, **recomenda-se** que sejam avaliadas, certificando-se a posição administrativa a respeito;

27. **Recomenda-se, ainda,** (ii) a verificação da existência de outra(s) Ação(ões) Civil(is) Pública(s), a cargo da Procuradoria Especializada competente, para os fins de extinção conjunta dos processos. (iii) Ao gestor e ao setor técnico competente que se certifiquem quanto à exequibilidade das ações e nos prazos que estão sendo previstos no ajuste. (iv) Por derradeiro, que, acaso não tenha sido objeto de discussão específica, que seja reavaliado o disposto na Cláusula 14, quanto à destinação dos valores das multas, se não caberia destinar ao Fundo Estadual de Direitos Difusos - FUNDIF, criado pela Lei Estadual nº 14.086/2001 e que acaba de ser regulamentado pelo Decreto Estadual nº 48.251, de 09/08/2021, cujo objetivo é promover a reparação de danos causados ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a outros bens ou interesses difusos e coletivos, e ao consumidor, em decorrência de infração à ordem econômica. Ou de todo o modo, deixar expressa a destinação dos recursos, na mesma Cláusula.

28. À consideração superior.

Data supra.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MAS 345.172-1. OAB/MG 91.692

De acordo.

Wallace Alves dos Santos
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 19/08/2021, às 10:30, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Nº de Série do Certificado: 11116803447664515227515078365652857667



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 19/08/2021, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 19/08/2021, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **33973914** e o código CRC **C5E150E5**.