

À CÂMARA NORMATIVA E RECURSAL DO CONSELHO DE POLÍTICA AMBIENTAL DE MINAS GERAIS – CNR/COPAM

Ref.: Relatório de Vista relativo ao recurso contra o Auto de Infração nº 524/2004 lavrado em face da Companhia Energética de Minas Gerais/CEMIG.

1. Histórico

O item em questão foi pautado para ser julgado na 98ª Reunião Extraordinária da Câmara Normativa e Recursal do COPAM, realizada no dia 27/01/2017. Na ocasião, foi requerida vista ao mesmo pelos representantes da FAEMG, CMI/MG, FIEMG e IBRAM.

O presente relato de vistas é realizado de forma conjunta, após reunião para análise e discussão da minuta, pelos representantes das entidades FIEMG, FAEMG, CMI/MG e IBRAM.

2. Relatório

A CEMIG foi autuada como incurso no art. 19, § 1º, item 1 e § 3º, itens 3 e 6, do Decreto 39.424/98 *in verbis*:

- 1. Descumprir determinação ou condicionante formulada pelo Plenário do COPAM, por Câmara Especializada ou por órgão seccional de apoio, inclusive planos de controle ambiental, de medidas mitigadoras, de monitoração ou equivalentes aprovadas nas Licenças Prévia e de Instalação, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;*
- 3. Descumprir total ou parcialmente termo de compromisso;*
- 6. Causar poluição ou degradação ambiental de qualquer natureza que resulte ou possa resultar em dano à saúde humana, aos recursos hídricos, às espécies vegetais e animais, aos ecossistemas e habitats ou ao patrimônio natural ou cultural;*

Pelo cometimento da infração leve, foi aplicada pelo Vice-Presidente da FEAM uma multa no valor de R\$ 2.129,26. Houve ainda a descaracterização de uma infração gravíssima pela CIF de 14/02/2007, mas tal decisão foi anulada em 06/05/2011, em virtude de não ter sido especificada a infração descaracterizada.

Foi descaracterizada a infração do artigo 19, § 3º, item 3, do Decreto 39.424/08 e aplicada a penalidade de multa para a infração descrita no artigo 19, § 3º, item 6, do referido decreto.

A empresa foi devidamente notificada das decisões e apresentou Recurso. Os autos foram encaminhados à Procuradoria para manifestação acerca da descaracterização das infrações de natureza gravíssima, que pudesse subsidiar a elaboração de parecer jurídico atinente ao recurso.

Após a análise dos autos, a Procuradoria constatou a impossibilidade de descaracterização da infração descrita no art. 19, § 3º, item 3, do Decreto 39.424/08 devido ao termo de acordo de fls. 103 a 147 também firmado com a FEAM e o Estado de Minas Gerais. Assim sendo, foi concedido prazo à recorrente para que se manifestasse ante a possibilidade de agravamento das penalidades, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

A empresa foi devidamente notificada e reapresentou defesa tempestivamente, cujos pedidos foram indeferidos, sendo mantidas as penalidades de multa aplicadas com fundamento no art. 19, § 3º, itens 3 e 6, do Decreto 39.424/98, nos valores de R\$ 50.001,00 e R\$ 44.445,33.

Da prescrição intercorrente

Em que pesem as ponderações formuladas pela Procuradoria da FEAM, o que se deve levar em consideração inicial é a alegação apresentada pela Recorrente no que tange à figura da prescrição intercorrente, reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ conforme demonstrado em jurisprudência consolidada aviada na peça recursal, onde se aplica o reconhecimento da figura jurídica arguida *in casu*, reconhecida em parecer técnico recursal do IBAMA.

Merece destacar que mais recentemente o Novo Código de Processo Civil - NCCP também aborda a questão dentro dos preceitos do artigo 487, o que tem sido prática recorrente adotada nas ações de execução e cobrança, na forma dos artigos 921, § 4º e 924, inciso V, do NCCP.

Por analogia a outros casos em que a supressão de lacuna evidente é praticada sempre que tangencia o arcabouço jurídico ambiental, para o caso em espeque, a aplicação da norma federal em suplementação deve ser assentida, tendo em vista, inclusive, a verticalização como princípio basilar do Sistema Nacional de Meio Ambiente SISNAMA, do qual estados e municípios são parte integrante e indissociável. Neste sentido, deve ganhar significativa relevância os dispositivos arguidos das Leis Federais n.º 9873/99 e 9.874/99, que tratam do processo administrativo, que são aqueles praticados pelos órgãos federais de meio ambiente.

Diante de jurisprudência consolidada no STJ e, ainda, com o objetivo de inibir a inércia da administração pública em contraponto ao benefício que o suposto infrator possa auferir, não há como deixar de se reconhecer e aplicar ao caso em concreto a prescrição intercorrente, tendo em vista tratar-se de Auto de Infração lavrado no ano de 2004, cuja defesa foi apresentada tempestivamente e, em sede de recurso, interposto em 05.07.2012, o processo, após as providências burocráticas, ficou

paralisado por mais de 03 (três) anos, vindo a ser movimentado tão e somente em 30.07.2015, na forma do memorando SURA nº 330/2015.

Via de regra, os Princípios da Eficiência e da Segurança Jurídica, estatuídos em nossa CR/88, reiterados pelo § 1º, do artigo 1, da Lei Federal nº 9.873/99 c.c artigo 2º da Lei nº 9.874/99, devem prevalecer para os casos de crédito público não tributário decorrente de ação punitiva contra a inobservância de dever legal, evitando-se, com isto, que o cidadão contribuinte suporte o desgaste de processos infundáveis e cujas correções e atualizações de valores alcançam cifras estratosféricas e inimagináveis se comparadas com o mercado de aplicações e investimentos.

Da correção monetária dos valores das multas

O Parecer Jurídico da FEAM sugere manutenção das multas e aplicação de correção monetária da seguinte forma:

Índice de correção aplicado	Momento de aplicação
Tabela da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais	Da data da lavratura do Auto de Infração (2004) até 15/12/2014
Juros de mora de 1% ao mês	Do 21º dia após a notificação do autuado até 31/12/2014
Taxa SELIC	A partir de 01/01/2015

A FEAM se baseou na Nota Jurídica AGE nº 4.292/2015 que utilizou o Decreto 44.844/08 e artigo 50, Decreto 46.668/2014 como fundamento.

Diante disso, cumpre tecer alguns comentários sobre o referido dispositivo legal, além da Lei Federal 4.320/1964.

O artigo 50 do Decreto Estadual 46.668/2014 estabelece:

“Art. 50. Os créditos do Estado, decorrentes de quaisquer das hipóteses que possam, ou não, vir a compor a dívida ativa não tributária do Estado, nos termos do art. 39, § 2º, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, terão a correção monetária e os juros de mora calculados com base na Taxa SELIC ou em outro critério que vier a ser adotado para cobrança dos débitos fiscais federais.

§ 1º **A Taxa SELIC** ou outro critério que vier a ser adotado para cobrança dos débitos fiscais federais **incidirá a partir do momento em que se tornar exigível o crédito**, respeitando-se os índices legais fixados ou pactuados para o período antecedente à inscrição em dívida ativa. **(grifo nosso)**

§ 2º Ressalvadas hipóteses legais ou contratuais específicas e aquelas para as quais houver índice de correção monetária previsto, os créditos não tributários do Estado **serão corrigidos pelo índice de correção monetária divulgado na Tabela da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais até o momento em que se tornarem exigíveis.** **(grifo nosso)**

§ 3º A autoridade administrativa competente deverá atualizar os créditos não tributários do Estado segundo os índices legais fixados ou pactuados antes de

encaminhar o processo para inscrição em dívida ativa, discriminando-os em planilha de cálculo”.

Nesse sentido, cumpre transcrever o artigo 39 da Lei Federal 4.320/1964 para entendermos o momento em que o crédito não tributário se torna exigível e quando, conseqüentemente, poder-se-ia aplicar a atualização com base na Taxa SELIC.

“Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º Os créditos de que trata este artigo, **exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento**, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. **(grifo nosso)**

§ 2º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais”.

Sendo assim, podemos concluir que, conforme dispõe o § 1º do art. 39 da Lei Federal 4.320/1964, o crédito não tributário se torna exigível a partir do momento em que o mesmo pode ser inscrito em dívida ativa. Ou seja, é a partir deste momento que poderia haver a aplicação da taxa SELIC. Em nosso entendimento, antes do crédito se tornar exigível, a correção só poderia ser realizada de acordo com a Tabela da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais.

Diante disso, cumpre-nos verificar qual é o momento em que o crédito não tributário se torna exigível, ou seja, qual o momento em que ocorre a inscrição em dívida ativa.

Este momento é definido pelo § 1º, artigo 48 do Decreto 44.844/2008 que estabelece:

Art. 48 – As multas previstas neste Decreto deverão ser recolhidas no prazo de vinte dias da notificação da **decisão administrativa definitiva**, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 47 e desde que acatada a proposta de assinatura de Termo de Compromisso. **(grifo nosso)**

§ 1º – **Na hipótese de apresentação de defesa ou recurso**, as multas deverão ser recolhidas no prazo de vinte dias, contados da notificação da **decisão administrativa definitiva, sob pena de inscrição em dívida ativa**. **(grifo nosso)**

§ 2º – O valor referente às multas arrecadadas com a aplicação de penalidades administrativas previstas neste Decreto constituirá receita própria da entidade

vinculada à Semad, responsável pela fiscalização e lavratura do respectivo auto de infração.

§ 3º – O valor da multa será corrigido monetariamente a partir da data da autuação e, **a partir do vencimento incidirão juros de mora de um por cento ao mês. (grifo nosso)**

§ 4º – A Semad ou entidade vinculada responsável pela fiscalização e lavratura do respectivo auto de infração deverá encaminhar à Advocacia-Geral do Estado – AGE, **o processo administrativo após os prazos a que se referem o caput e § 1º, para inscrição do débito em dívida ativa, no prazo de trinta dias. (grifo nosso)**

Resta claro no presente dispositivo legal que a autuação se torna exigível a partir do 21º dia após a decisão administrativa, que, no presente caso, ainda não ocorreu.

Nesse sentido, os juros de mora e a Taxa Selic só poderiam incidir a partir do momento em que ocorre a exigibilidade da multa e que, conseqüentemente, o Estado pode inscrever o crédito em dívida ativa.

Contudo, antes deste momento é possível aplicar correção monetária sobre os valores das autuações, nos termos do § 3º, artigo 48 do Decreto 44.844/08 e § 2º, artigo 50 do Decreto 46.668/2014 já transcritos e mencionados acima.

Com base no § 2º, artigo 50 do Decreto 46.668/2014, quando não houver índice específico de correção monetária previsto, a mesma será realizada conforme Tabela da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais.

Entretanto, devemos ressaltar que a correção monetária só deve ser aplicada a partir do momento da existência do crédito não tributário, ou seja, a partir do momento em que o autuado pode optar pelo pagamento da multa.

Sendo assim, quando da lavratura do auto de infração nº 524/2004, estava vigente o Decreto Estadual nº 39.424/98, que determinava em seu art. 24:

Art. 24 - Constatada a infração, será lavrado o respectivo auto em 3 (três) vias, destinando-se a primeira ao autuado e as demais à formação do processo administrativo, devendo aquele instrumento conter:

- I - nome do autuado, com o respectivo endereço;
- II - o fato constitutivo da infração e o local, hora e data da sua constatação;
- III - a disposição legal ou regulamentar em que fundamenta a autuação;
- IV - o prazo para apresentação da defesa;
- V - a assinatura do autuante.

Fica claro que esse dispositivo não determinava a aplicação das penas como requisito obrigatório do auto de infração. A penalidade era aplicada após a apresentação da defesa, nos termos do artigo 26 do mesmo Diploma Legal.

Art. 26 - O órgão seccional de apoio ao COPAM determinará a formação de processo relativo à autuação e, esgotado o prazo de que trata o inciso IV do artigo 24, decidirá sobre a aplicação da penalidade ou, caso se trate de infração gravíssima, encaminhará o expediente à Câmara Especializada competente para dele conhecer, com informação e parecer sobre a irregularidade constatada e as razões da defesa.

Portanto, obedecendo ao decreto vigente à época, o Auto de Infração 524/2004 foi lavrado sem aplicação de penalidade e, conseqüentemente, sem definição de qualquer valor pecuniário.

Não havendo penalidade aplicada naquele momento, não se pode falar em correção monetária de uma multa que ainda não tinha valor, nem em mora, uma vez que o atuado não tinha condições de efetuar qualquer recolhimento.

Não se deve admitir a aplicação de correção monetária desde a lavratura do auto de infração que, de acordo com o diploma legal vigente à época, não estabeleceu valor a ser pago pelo atuado.

Nesse sentido, entendemos que a correção monetária deve ser aplicada da seguinte forma:

Índice de correção aplicado	Momento de aplicação
Tabela da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais	A partir da definição do valor da multa até o 20º dia após a decisão administrativa definitiva
Taxa SELIC e juros de mora de 1%	A partir 21º dia após a decisão administrativa definitiva

Para melhor fundamentar juridicamente este entendimento, encontra-se em anexo um Parecer Técnico da Gerência de Economia e Políticas da Indústria da FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais sobre a taxa SELIC.

Cumpr, então, transcrever alguns trechos do referido Parecer Técnico:

“A taxa Selic, por sua vez, é a média das taxas de juros praticadas nas operações compromissadas de prazo de um dia útil, com lastro em títulos públicos federais registrados no Selic, liquidadas no próprio Selic ou em sistemas operados por câmaras de compensação e de liquidação de ativos.

(...)

Observa-se, portanto, que a taxa Selic se origina de taxas de juros efetivamente observadas no mercado. As taxas de juros relativas às operações em questão refletem, basicamente, as condições instantâneas de liquidez no mercado monetário (oferta versus demanda de recursos)

(...)

Para garantir a remuneração ao investidor em títulos públicos acima dos efeitos inflacionários – ganho real do investimento - a taxa Selic incorpora uma expectativa de inflação, ainda que a sua fórmula de cálculo não contemple a participação expressa de índices de preços. Logo, permite ganhos com juros acima das variações verificadas nos preços.

(...)

Juros, multa e a atualização monetária possuem claras distinções econômicas e legais, inclusive doutrinárias e jurisprudenciais, valendo destacar:

Os juros correspondem a um prêmio pelo uso do dinheiro. É, assim, o fruto obtido pela utilização de certo capital por determinado tempo, em recompensa à sua privação por parte do credor em tal período.

Os juros podem ser classificados entre compensatórios e moratórios. No primeiro caso, a remuneração do credor se dá pelo emprego do dinheiro, ou seja, por ter impedido o credor ao acesso a seu próprio capital; no segundo, sua compensação advém pelo não pagamento do dinheiro devido, ou seja, pelo risco que o credor passou da possibilidade de não o receber de volta.

A multa, ao revés dos juros, advém de uma ideia de penalidade propriamente dita. A multa é um castigo dado a quem deixa de cumprir certa obrigação contratual ou legal. No momento em que há a transgressão do ora ajustado, abre-se à outra parte o direito de receber uma pena pecuniária, ou seja, uma cláusula penal. Assim, deixando de cumprir culposamente a obrigação, ou for constituído em mora, o responsável incorrerá no pagamento da multa penal.

A atualização monetária não se trata nem de preço do dinheiro, nem penalidade, mas, tão somente, à atualização financeira do capital baseada na inflação do país. Considerando que a inflação corrói o capital no decorrer do tempo, a atualização monetária irá, apenas, manter o poder de compra do dinheiro, evitando que o mesmo se decomponha.

(...)

A taxa Selic é entendida como uma remuneração pelo uso do capital de investidores em títulos públicos federais, garantindo ganhos reais (acima da inflação) aos mesmos.

Diante disso, fica claro que a taxa SELIC não apenas preserva o valor do capital no tempo, mas também remunera o órgão arrecadador com juros reais.

3. Conclusão

Desta forma, os Conselheiros que abaixo assinam propõem o reconhecimento da prescrição intercorrente no presente caso.

Caso a prescrição não seja reconhecida, os Conselheiros que abaixo assinam propõem a alteração dos momentos e índices de correção monetária aplicados, nos termos da tabela abaixo:

Índice de correção aplicado	momento de aplicação
Tabela da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais	A partir da definição do valor da multa até o 20º dia após a decisão administrativa definitiva
Taxa SELIC e juros de mora de 1%	A partir 21º dia após a decisão administrativa definitiva

Anexamos ao presente relato o Parecer Técnico da Gerência de Economia e Políticas da Indústria da FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais sobre a taxa SELIC.

É o nosso Parecer.

Belo Horizonte, 17 de fevereiro de 2017.

Wagner Soares Costa
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG

Thaís Rego de Oliveira
Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM

Adriano Nascimento Manetta
Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais – CMI/MG

Carlos Alberto Santos Oliveira
Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG