

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

Ref.: Relatório de Vista relativo ao Processo Administrativo nº 82/1979/019/2009 para exame de Recurso ao Auto de Infração nº 17457/2008, da empresa Mineração Curimbaba Ltda.

1) RELATÓRIO

O presente processo foi pautado para a 152ª Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal do COPAM, realizada em de 24/03/2021 quando solicitada vista conjunta pelos conselheiros representantes do IBRAM, do CREA e do CMI/SECOVI-MG.

O presente relato de vistas, após reunião para análise e discussão da minuta, pelos representantes das entidades citadas é realizado em forma conjunta.

A Mineração Curimbaba Ltda. foi autuada pela FEAM com fundamento legal no art. 61, incisos I e II alínea d, do Decreto nº 44.309/2006 e ainda no art. 86, inciso VI e art. 87, inciso I do mesmo Decreto com aplicação de reincidência específica prevista no art. 66, inciso I, pelo cometimento da seguinte irregularidade:

“Dispor resíduo pó de ciclone e efluente líquido proveniente de lavagem de gases de forma inadequada.

Descumprir condicionante da LO nº 90/2004 referente à monitoramento de efluentes atmosféricos e líquidos.”

Foram imputadas duas multas sendo uma no valor de R\$ 60.002,00 e outra no valor de R\$ 133.334,67 respectivamente.

A autuada apresentou defesa de forma tempestiva em 10/09/2008, que foi julgada improcedente em 12/05/2020, sendo mantida a penalidade de multa.

Da decisão, a empresa foi devidamente notificada e interpôs recurso tempestivo para o auto de infração em comento.

Por fim, o Parecer Jurídico da Procuradoria Jurídica da FEAM parcial deferimento do recurso interposto, somente para cancelar a reincidência específica e a agravante aplicadas, previstas nos arts. 66, I e 69, II do Decreto nº 44.309/2006, mantendo-se as multas aplicadas com fundamento nos artigos 86, VI e 87, I do Decreto em referência c.c art.96 do Decreto nº 44.844/2008.

2) DISCUSSÃO

Da Prescrição em Cinco Anos

Em relação ao processo em epígrafe, devemos ponderar a existência da prescrição com fundamento no citado Decreto nº 21.910/1932 que trata da prescrição quinquenal, uma vez que o processo permaneceu sem qualquer tramitação interna na fase recursal durante 07 (sete) anos e 09 (nove) meses, além de ter permanecido sem qualquer decisão durante 11 (onze) anos e 8 (oito) meses.

No entanto, chama a atenção neste Processo Administrativo, com a devida vênia, a interpretação equivocada quanto à Prescrição por parte da Analista da FEAM que não distingue a prescrição intercorrente com a prescrição quinquenal, ao entender que improcede a prescrição intercorrente no processo administrativo punitivo ambiental em razão de limitação de seu âmbito espacial ao plano federal.

Ao contrário da afirmação acima, a Recorrente fundamentou seus argumentos com base na prescrição do Decreto nº 21.910/1932 e não na Prescrição Intercorrente com base na Lei Federal 9.873/99.

Sendo assim, ficou evidente de que a Analista da FEAM entendeu que a Recorrente estava pleiteando o reconhecimento da Prescrição Intercorrente com base na Lei Federal citada, quando, na verdade, a Recorrente fundamentou suas razões na Prescrição quinquenal com base no Decreto nº 21.910/1932.

Desta forma improcede a análise da FEAM com relação ao reconhecimento da prescrição, devendo ser a mesma admitida, 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 concreto a prescrição intercorrente.

Por fim, concluímos que, a paralização por vários anos do processo administrativo para aplicação de penalidade traz insegurança jurídica que é um instrumento que gera paz social, o prazo do processo administrativo deve ser razoável sob pena da descaracterização do processo legal estabelecido pela Constituição Federal, LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional 45/2004.

Da novíssima Legislação sobre Prescrição Intercorrente.

Para além da desambiguação em relação à efetiva modalidade de prescrição defendida pela recorrente nos termos do tópico anterior, é imperativo tratar da nova legislação sobre prescrição intercorrente, que entrou em vigor após a 152ª Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal do COPAM, e antes da elaboração deste parecer.

Em 29 de março de 2021 foi publicada a Medida Provisória n. 1.040, que incluiu o Artigo 206-A na Lei n. 10406/2002, Código Civil Brasileiro, in verbis:

“Art. 206-A. A prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão”

Face a esta nova legislação, de cunho geral, amplo, irrestrito, de aplicação imediata, não sujeita a regulamento e vigente para toda a população brasileira, seja ela civil, ou integrante das administrações federal, estadual ou municipal, ou ainda da administração indireta, cabe analisar qual é o prazo prescricional da pretensão de executar créditos decorrentes de multas ambientais.

Por um lado, a matéria é objeto da súmula 467 do STJ, transcrita abaixo:

“Súmula 467: Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.”

Por outro lado, a matéria é exaustivamente discutida na sequência de pareceres da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, sempre trazida à baila quando a discussão versa sobre a prescrição intercorrente, mas que também discute o prazo prescricional da pretensão, e o prazo decadencial do exercício do poder de polícia. São os pareceres AGE de número 14.556 de 06 de setembro de 2005, 14.897 de 04 de março de 2009, 15.047 de 22 de setembro de 2010, e 15.076 de 05 de abril de 2011, que rerratifica os entendimentos anteriores.

É elucidativo o parágrafo introdutório do Parecer AGE 15.076/2011, que sintetiza a questão e é transcrito a seguir:

“A resposta à consulta formulada passa por considerações a respeito da matéria analisada no corpo do Parecer AGE n. 15.047/2010, em que foi feito um retrospecto acerca da questão da decadência e da prescrição, objeto dos estudos dos Pareceres AGE ns. 14.556/05 e 14.897/09, nos quais restou definido, em conformidade com a evolução do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, haver prazo decadencial de cinco anos para o exercício do poder de polícia pelo Estado e **prazo prescricional, também de cinco anos para a cobrança do crédito não tributário**. Esse ponto é aqui ratificado.” (grifo nosso)

É fato notório que é pacífico o entendimento no âmbito do Estado de Minas Gerais de que o prazo prescricional para satisfação da pretensão de cobrança da multa ambiental é de 5 anos.

Também destes pareceres, decorre a conclusão repetida reiteradas vezes no âmbito da administração do Estado de Minas Gerais e em reuniões do COPAM, inclusive desta própria Câmara Normativa e Recursal, de que não existiria a

possibilidade de aplicação de prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos em razão de não existir norma fixando prazo prescricional específico para a administração estadual.

A despeito da discordância dos conselheiros ora subscritores e de outros conselheiros do COPAM quanto a este posicionamento, é o que se colocou por diversas vezes em reuniões oficiais.

Contudo, a nova redação do Código Civil Brasileiro altera substancialmente o regramento aplicável à matéria. Dado que a prescrição da execução dos créditos decorrentes das autuações ambientais tem prazo de 5 anos, **as autuações ambientais no âmbito do Estado de Minas Gerais também têm prazo de prescrição intercorrente de 5 anos, nos termos do artigo 206-A do Código Civil Brasileiro.**

Importante observar que, como exemplo, no âmbito do IBAMA, que integra a administração federal, a alteração do código civil não produz qualquer alteração. Isto porque mesmo que o prazo prescricional da execução do crédito decorrente de autuação no âmbito federal também seja de 5 anos, o Art. 21, §2º do Decreto 6.514/2008 estabeleceu prazo menor e específico, de 3 anos, para a prescrição intercorrente.

Assim, não resta dúvida de que existe a figura da prescrição intercorrente, de maneira geral e irrestrita, aplicável a todos os procedimentos públicos brasileiros, com prazo geral fixado, que veio suprir a longa omissão da legislação do estado de Minas Gerais.

Nesses termos, atente-se que o que ora se discute não tem relação com o objeto dos pareceres AGE apontados acima, nos quais se discutia solução integrativa, analógica ou interpretativa para ocupar a lacuna deixada pelo governo do Estado de Minas Gerais ao não legislar sobre o prazo das prescrições intercorrentes.

O que ora se discute é aplicação imediata da nova Lei que estabeleceu a incondicionalidade das prescrições intercorrentes, o prazo geral para a sua incidência, e sua vigência imediata.

Assim, dado o decurso de mais de 11(onze) anos com este processo paralisado, sem qualquer andamento conclusivo, ou de mais de 7 (sete) anos sem qualquer andamento que seja, entendemos que incide, ou a prescrição quinquenal do Decreto nº 21.910/1932, ou a prescrição intercorrente nos termos da nova redação do Código Civil, sendo que nos parece mais adequada a última, que deve ser reconhecida por esta câmara.

Contudo, dado que a legislação se alterou após a 152ª reunião da CNR e antes da elaboração deste parecer de vista, não houve oportunidade para que a SEMAD se manifestasse nos autos sobre a nova legislação, pelo que entendemos oportuno seja o processo baixado em diligência para que se proceda a esta análise, inclusive procedendo ao reconhecimento de ofício da prescrição intercorrente, se for o caso.

Desconsideração de Reincidência Específica e da Agravante

No que tange o pedido de desconsideração da reincidência específica bem como a desconsideração da agravante quando da aplicação da multa da segunda infração, concordamos com a análise da FEAM de que não deve ser mantida a reincidência específica aplicada no AI nº 17457/2008, uma vez que não foi lavrado outro auto de infração por infração de mesma tipificação e tenha decisão administrativa definitiva proferida há menos de 3 anos.

Também assiste razão ao cancelamento da agravante, posto que não foi especificado nos autos o fundamento legal ou fático para a aplicação da agravante que incidiu sobre o valor da multa da infração 02, configurando então a omissão do embasamento legal referente à agravante aplicada e devendo, portanto, ser deduzido do valor-base da multa relativa à infração do art. 87 I, do Decreto nº 44.309/2006 o percentual da agravante.

Da correção monetária dos valores das multas

O órgão ambiental se baseia 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 definitiva, 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, consequentemente, 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.

Este assunto também está tratado no Decreto 47.383/2018. In verbis:

Art. 113 – As multas previstas neste decreto deverão ser recolhidas nos seguintes prazos, sob pena de inscrição em dívida ativa:

I – no prazo de vinte dias, contados da cientificação do auto de infração, no caso de não apresentação de defesa;

II – no prazo de trinta dias, contados da data da notificação da decisão administrativa, no caso de ter sido apresentada defesa ou recurso administrativo;

§ 1º – O valor referente às multas arrecadadas com a aplicação de penalidades administrativas previstas neste decreto constituirá receita de fundo estadual do meio ambiente.

§ 2º – Até que o fundo estadual do meio ambiente de que trata o § 1º seja criado, o produto da arrecadação com a aplicação de penalidades administrativas previstas neste decreto constituirá receita da Semad, da Feam, do IEF ou do Igam, de acordo com quem o gerou.

§ 3º – O valor da multa terá como fator de atualização, **a partir da definitividade da penalidade, a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic** – ou em outro critério que vier a ser adotado para cobrança dos débitos fiscais federais. **(grifo nosso)**

§ 4º – **Até o momento em que se tornar exigível**, o valor da multa será corrigido pelo índice de correção monetária divulgado na Tabela da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais. **(grifo nosso)**

§ 5º – Vencido o prazo para pagamento da multa, o processo administrativo deve ser encaminhado ao órgão de execução da Advocacia Geral do Estado – AGE – para inscrição do débito em dívida ativa.

No entanto, o entendimento da SEMAD é diverso e aplica a correção monetária nos seguintes termos, conforme a já mencionada Nota Jurídica 4.292/2015, bem como de acordo com os pareceres 15.754/2016, 15.772/2016 e 16.046/2018 da Advocacia Geral do Estado:

- a) Aplicação da Tabela da Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais a partir da lavratura do auto de infração e até 31/12/2014;

- b) Aplicação de juros de 1% a partir do 21º dia após a notificação do autuado e até 31/12/2014;
- c) Aplicação da Taxa SELIC a partir de 01/01/2015 até o pagamento do débito.

Sendo assim, a mora do Estado de Minas Gerais em analisar os recursos administrativos, em conjunto com a não aplicação da prescrição intercorrente, aumenta os valores das multas aplicadas aos autuados, uma vez que tanto a aplicação de juros de mora quanto a Taxa SELIC aumentam o valor do débito e não somente o trazem para o valor presente como ocorre com a Tabela da Corregedoria Geral de Justiça.

Nesse sentido, cumpre transcrever um quadro constante do artigo “PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E CORREÇÃO MONETÁRIA DAS MULTAS AMBIENTAIS EM MINAS GERAIS” publicado no livro Direito do Ambiente em Perspectiva.

Quadro 1 – Comparativo das metodologias de correção monetária¹

Data do Auto de Infração	Data de Julgamento	Valor Inicial	Valor Final conforme metodologia do Estado de Minas Gerais (TJMG e Juros 1,00% a.m até 31/12/2014 e Taxa SELIC a partir de 01/01/2015)	Valor Final com correção pela Tabela TJMG
05/2017	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 12.094,34	R\$ 10.973,24
05/2016	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 13.723,46	R\$ 11.410,75
05/2015	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 15.625,71	R\$ 12.532,51

¹ CAVALCANTI, T.R.; XAVIER, S.F. Prescrição Intercorrente e correção monetária de multas ambientais em Minas Gerais. In: AZEVEDO, M; PINTO, B.M. (Org.). Direito do ambiente em perspectiva. Editora D'Plácido. 2020.

05/2014	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 17.806,01	R\$ 13.577,81
05/2013	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 20.954,47	R\$ 14.367,35
05/2012	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 24.719,95	R\$ 15.396,54
05/2011	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 28.302,32	R\$ 16.148,53
05/2010	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 32.608,75	R\$ 17.165,22
05/2009	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 37.061,95	R\$ 18.107,52
05/2008	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 42.039,52	R\$ 19.162,48
05/2007	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 47.505,00	R\$ 20.293,31
05/2006	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 52.226,69	R\$ 20.991,50
05/2005	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 57.159,53	R\$ 21.691,88
05/2004	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 64.338,35	R\$ 23.125,50
05/2003	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 71.535,22	R\$ 24.421,32
05/2002	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 89.674,72	R\$ 29.150,32
05/2001	05/2020	R\$ 10.000,00	R\$ 102.934,88	R\$ 31.934,04

Fonte: Cálculo efetuado pelos autores em DrCalc.net. Disponível em: <http://drcalc.net/easycalc/correcao.asp?it=3&ml=Calc>. Acesso em: 07 maio 2020.

De acordo com a tabela acima transcrita, percebe-se que um auto de infração com 09 anos para julgamento final, conforme é o presente caso, há um aumento de 75% nos valores utilizando-se a metodologia de correção do Estado em relação à aplicação somente da Tabela da Corregedoria Geral de Justiça.

Desse modo, quanto maior a demora do Estado em analisar um auto de infração, maior será o valor recebido pelo próprio Estado. Juntamente com a ausência da aplicação da prescrição intercorrente, esta metodologia de incidência de correção monetária somente influencia o Estado de Minas Gerais a não finalizar o julgamento dos autos de infração de natureza ambiental.

3) CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto concluímos:

- a) Pela baixa em diligência deste processo para que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente possa tratar do novo Artigo 206-A do Código Civil Brasileiro no âmbito deste processo, o que ainda não foi oportunizado;
- b) Em não se realizando a baixa em diligência, concluímos pela prescrição do auto de infração objeto deste processo, seja pela prescrição de cinco anos do Decreto nº 21.910/1932, seja pelo reconhecimento da Prescrição Intercorrente nos termos no Artigo 206-A do Código Civil Brasileiro, em ambos os casos razão do decurso de 11 (onze) anos e 08 (oito) meses com o processo paralisado entre a apresentação da Defesa e a decisão do Presidente da FEAM pela manutenção da penalidade aplicada.
- c) Perdurando o auto de infração, e conseqüentemente a multa, somos pelo cancelamento da reincidência específica e da agravante, com redução nos valores das multas para R\$ 20.001,00 referente a infração 1 e R\$ 50.0001,00 para a infração 2; e
- d) Também somos pela 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	A partir 21º dia após a decisão administrativa definitiva

É o nosso Parecer.

Belo Horizonte, 21 de abril de 2020.

Newton Reis de Oliveira Luz
Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – CREA-MG

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

João Carlos de Melo
Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM