

À CÂMARA NORMATIVA E RECURSAL DO CONSELHO ESTADUAL DE  
POLÍTICA AMBIENTAL - CNR/COPAM

Ref.: Relatório de Vista relativo ao processo administrativo nº 00100/1985/004/2007 para exame de Recurso ao auto de infração nº F 902/2007, da empresa Companhia Industrial Fluminense.

**1) Relatório:**

O processo em questão foi pautado para julgamento na 141ª Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal do COPAM, realizada no dia 27/05/2020. Na ocasião, foi requerida vista ao mesmo pelos representantes da FIEMG, IBRAM e Conselho da Micro e Pequena Empresa da FIEMG.

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

A empresa foi autuada como incurso no art. 87, inciso IX, do Decreto nº 44.309/06, pelo cometimento da seguinte irregularidade:

*“Causar degradação ambiental que resultou em danos ao recurso hídrico e às espécies vegetais e ao ecossistema, com a agravante de danos sobre a propriedade alheia.”*

Foi aplicada a penalidade de multa simples, no valor de R\$ 133.344,66, em virtude de agravante prevista no art. 69, inciso II, alínea “d”, do Decreto 44.309/06.

A autuada apresentou defesa de forma tempestiva, que foi julgada improcedente, sendo mantida a penalidade de multa, tendo sido o valor reduzido para R\$ 66.668,00, em virtude da incidência do art. 96, do Decreto 44.844/08.

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

Por fim, o Parecer Jurídico do da Procuradoria Jurídica da FEAM sugere o indeferimento do recurso interposto e a manutenção da decisão anterior.

### **Da responsabilidade administrativa ambiental**

Segundo alegado pela autuada e constatado nos autos, a titularidade do empreendimento à época da lavratura do AI era da empresa Minas da Barra Minério Ltda., fato este que foi comunicado ao agente fiscalizador no momento da vistoria, conforme consta do Auto de Fiscalização nº 380/2006:

“No dia 07.12.2006 foi realizada vistoria na área denominada Mina do Paiol que no pretérito foi lavrada pela Companhia Industrial Fluminense, sendo que na ocasião foi constatado que: (...)

**Segundo o empreendedor esta área e todo o passivo foi transferido à Minas da Barra Minérios Ltda., com assinatura de contrato entre as partes junto ao DNPM.**” (grifos nossos)

Ademais, foram apresentados pela autuada todos os documentos que comprovam a transferência de titularidade da área.

Em consulta ao site da ANM (Sistema SEI), constata-se que a transferência da titularidade do empreendimento (Decretos de Concessões de Lavra) **foi efetivada e homologada em 1995 pelo antigo DNPM**. Ou seja, 11 (onze) anos antes da lavratura do referido auto de infração, o empreendimento em tela não mais pertencia à autuada.

Nesse sentido a autuada requer a ilegitimidade passiva, uma vez que à época do fato ela não era mais a responsável legal pelo empreendimento em comento.

Para a configuração da responsabilidade administrativa por uma infração ambiental, ou seja, para que uma pessoa jurídica seja enquadrada para todos os efeitos na seara administrativa como poluidor, é indispensável onexo causal entendido como relação direta de causa e efeito entre o fato gerador da responsabilidade e o dano identificado.

A responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, ou seja, exige demonstração de que a conduta foi cometida pelo transgressor, além de prova do nexocausal entre o comportamento e o dano.

Vale ressaltar que já existem decisões judiciais neste sentido:

**“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.  
AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM  
RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART  
535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. DANO  
AMBIENTAL. ACIDENTE NO TRANSPORTE  
DE ÓLEO DIESEL. IMPOSIÇÃO DE MULTA  
AO PROPRIETÁRIO DA CARGA.  
IMPOSSIBILIDADE. TERCEIRO  
RESPONSABILIDADE SUBJETIVA**

I - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia de modo integral e adequado, apenas não adotando a tese vertida pela parte ora Agravante. Inexistência de omissão.

II - A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental o terceiro proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador.

### **III - Agravo regimental provido**

REsp 1251697 / Rel Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12 04 2012 DJe 17 04 2012 AgRg no AREsp 62 584 / Rel Ministro Sérgio Kukina Rel p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 18 06 2015 DJe 07 10 2015.” (grifos nossos)

**AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO.**

(...) 6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art 5º, inc XLV, CR 88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.

9 Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6 938 81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade."

11. O art. 14 caput, também é claro :"[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não

cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores [...]”.

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo).

13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem*, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).

14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não

admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensas ambientais praticadas por outrem.

15. **Recurso especial provido**. (grifou se)

Urge salientar ainda o Parecer nº 15.877, de 23/05/2017, da Advocacia Geral do Estado - AGE, que trata da responsabilidade administrativa ambiental. Neste Parecer a AGE conclui pela natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental. Senão vejamos:

*“A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitida a responsabilidade concorrente, cuja culpa/dolo se presume, o que redundando na inversão do ônus da prova, isto é, compete ao acusado provar que não concorreu para a prática da infração que não era razoável, no caso concreto, exigir-se dele conduta diversa (ideia de culpa como elemento normativo).*

*Afastam-se a solidariedade e a subsidiariedade. Só responde quem pratica ato ou se omite no dever legal e quem concorre para a infração. Esse entendimento se aplica entre proprietário e posseiro no que se refere a sanção por cometimento de infração administrativa ambiental envolvendo bem imóvel.*

*A definição da concorrência para a prática da ação ou omissão infracional se dará no âmbito do processo administrativo, o que conduz ao dever do órgão ambiental fiscalizador de identificar, no Auto de Infração, o ator direto e*

*eventuais concorrentes para viabilizar a aplicação da sanção a cada qual, cabendo, a cada autuado, fazer prova em contrário (art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013, art. 31, parágrafo 2º, do Decreto 44.844/2008 e art. 25, parágrafo primeiro, do Decreto n. 46.668 2014).  
(...)*

*Recomendamos muito cuidado na lavratura de Autos de Infração, com a individualização do autor e de todos os que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração, descrevendo se com clareza as circunstâncias em que ocorreu o fato constituto da infração, especialmente as indicações de envolvidos e os aspectos desse envolvimento.”*

Conclui-se, portanto, que somente existe legitimidade para figurar no polo passivo de AI quem efetivamente realizou ou participou da prática de ato ilegal e/ou tenha causado dano ao meio ambiente, o que não é aplicável ao presente caso.

### **Da prescrição intercorrente**

Além da ilegitimidade passiva devemos ponderar a existência da prescrição intercorrente, reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, uma vez que o processo permaneceu sem qualquer tramitação interna na fase recursal durante 08 (oito) anos, 05 (cinco) meses e 02 (dois) dias.

Merece destacar que mais recentemente o Novo Código de Processo Civil - NCPC 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 NCPC.



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 9.873/99 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 concreto a prescrição intercorrente.

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.

Além disso, cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto das ADIs 4901, 4902, 4903, 4937 e ADC 42, ao afastar a prescrição e decadência no artigo 59 da Lei 12.651/12, acabou por reconhecer a presença destes institutos nas autuações administrativas.

### **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, 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.

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.

## **2) Conclusão:**

Diante de todo o exposto somos:

- a) Pela anulação do AI nº F 902/2006, em razão da ilegitimidade passiva;
- b) Pelo reconhecimento da prescrição intercorrente no processo em questão;

c) Pela alteração dos momentos e índices de correção monetária aplicados, nos termos da tabela abaixo:

<b>Índice de correção aplicado</b>	<b>Momento de aplicação</b>
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, 19 de junho de 2020.

Denise Bernardes Couto  
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG

João Carlos de Melo  
Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM

Silvia de Freitas Xavier  
Conselho da Micro e Pequena Empresa da FIEMG