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

**PA/CAP/Nº 731.264/2021**

**Referência:** Relato de Vista que objetiva analisar o Recurso Administrativo interposto nos autos do AI/nº 227755/2020, lavrado em desfavor da empresa Cimed Indústria S.A., inscrita no CNPJ sob o n° 02.814.497/002-98.

## 1 – RELATÓRIO

O processo em debate foi pautado para a 217ª Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal - CNR, realizada em 24/09/2026, quando houve a solicitação de vista conjunta pelos conselheiros representantes das seguintes entidades: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg) e Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram).

O Auto de Infração nº 227.755/2020 (AI nº 227.755/2020), foi lavrado em decorrência de suposto descumprimento do art. 39 da Deliberação Normativa COPAM/CERH nº 01/2008, pela não entrega da Declaração de Carga Poluidora (DCP) nos anos de 2009, 2010 e 2016.

A Autuada apresentou defesa tempestiva e, em decisão assinada eletronicamente pelo Presidente da Feam, em 17/12/2024 (fl. 71 dos autos), foram canceladas as infrações pela não entrega das DCP´s dos anos 2009 e 2010 e mantida "a infração pela não entrega da declaração de carga poluidora 2016, multa aplicada no valor de R$ 83.074,72 (oitenta e três mil e setenta e quatro reais e setenta e dois centavos), com fulcro no art. 83, I, código 116, do Decreto 44.844/2008 e Parecer da AGE nº 16.519/2022".

Diante disso, foi apresentado Recurso Administrativo, o qual foi submetido à julgamento desta Câmara Normativa Recursal (CNR).

Consta do presente Relato, o posicionamento dos Conselheiros que a este subscrevem, devidamente alinhado com a legislação que dispõe sobre o tema.

## 2 – DAS RAZÕES RECURSAIS

Em preliminar, a recorrente alega nulidade da decisão por ausência de motivação, por ter sido mantida multa de R$ 83.074,72 sem a exposição dos fundamentos de fato e de direito. Sustenta também a prescrição intercorrente trienal, com base no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999 e no art. 21, § 2º, do Decreto nº 6.514/2008, pois entre a defesa (agosto de 2021) e a decisão (16/12/2024) o processo teria ficado paralisado por mais de três anos.

No mérito, afirma que a penalidade se fundou no código 116 do Anexo I do Decreto nº 44.844/2008, revogado pelo art. 145, I, do Decreto nº 47.383/2018, o que tornaria nula a sanção por ofensa à legalidade

estrita. Defende, ainda, a aplicação retroativa do regime do Decreto nº 47.383/2018, por ser mais benéfico, com fundamento no art. 5º, XL, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), que entende extensível ao direito administrativo sancionador.

Subsidiariamente, invoca a primariedade e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para pedir a redução da multa ao mínimo legal das infrações leves, de 30,25 Ufemgs, nos termos do Decreto nº 47.837/2020. Requer, por fim, a concessão de efeito suspensivo, o acolhimento das preliminares com o arquivamento do feito e, no mérito, a declaração de nulidade do ato sancionador.

Após a análise dos fatos inerentes ao processo e diante dos documentos disponibilizados para consulta (conforme especificado no Relato), apresentamos as seguintes considerações:

## 3 – DO MÉRITO

### 3.1. A natureza formal da infração e o dever de proporcionalidade

A conduta imputada é o descumprimento de uma obrigação acessória de caráter declaratório: a entrega, no prazo, de uma declaração anual de carga poluidora. Não há, nos autos, notícia de lançamento irregular de efluentes, de poluição, de dano aos recursos hídricos ou de risco à saúde pública. Trata-se, em suma, de infração meramente formal.

O mesmo código 116, classificado como gravíssimo, abrange situações de gravidade muito diversa, desde o descumprimento de deliberação que gere efetivo dano até a simples falta de entrega de um formulário. Justamente por isso, o próprio Decreto nº 44.844/2008 exigia que a penalidade fosse fixada observando a gravidade do fato, tendo em vista os motivos e suas consequências para a saúde pública e o meio ambiente, os antecedentes do infrator e a sua colaboração com os órgãos ambientais (art. 27, § 1º, III, "a" a "e"), com o dever de fundamentar a penalidade à luz desses critérios (art. 27, § 2º).

No mesmo sentido, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) determina que, na aplicação de sanções, sejam consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provierem, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente (art. 22, § 2º).

> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, **sem prejuízo dos direitos dos administrados**.
> [...]
> § 2º **Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente**. (Brasil, 1942, grifos nossos)

A proporcionalidade, que decorre do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, da CR/88), impede que a infração formal, sem dano, receba o mesmo tratamento da infração que efetivamente degrada o meio ambiente.

A aplicação de sanções administrativas ambientais deve observar, necessariamente, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, decorrentes do Estado Democrático de Direito, do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, da CR/88) e dos limites constitucionais impostos ao exercício do poder de polícia administrativa. Tais princípios exigem que a atuação sancionatória do Estado seja adequada à gravidade da conduta praticada, necessária à proteção do bem jurídico tutelado e

proporcional às circunstâncias concretas da infração, vedando a imposição de penalidades excessivas, arbitrárias ou desprovidas de fundamentação individualizada.

No âmbito do Direito Ambiental, embora a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitua dever constitucional imposto ao Poder Público e à coletividade, nos termos do art. 225 da CR/88, a finalidade preventiva e repressiva da fiscalização ambiental não afasta a obrigação de individualizar as penalidades administrativas segundo a gravidade da infração e suas consequências efetivas ou potenciais. Nesse sentido, uma irregularidade de natureza predominantemente formal, desacompanhada de dano ambiental comprovado ou de risco ambiental relevante demonstrado no caso concreto, não deve receber, de maneira automática e injustificada, tratamento sancionatório equivalente ao de uma conduta que efetivamente produza degradação ambiental significativa.

Essa diferenciação encontra fundamento expresso no art. 6º da Lei Federal nº 9.605/1998, que estabelece como critérios para a imposição e a gradação das penalidades a gravidade do fato, considerados os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente; os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação ambiental; e sua situação econômica, no caso de multa. Portanto, o legislador federal não adotou um modelo sancionatório indiferente às particularidades da conduta, mas estabeleceu parâmetros destinados a assegurar a individualização e a proporcionalidade da resposta administrativa.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece expressamente a gravidade do fato como elemento determinante para a escolha da sanção ambiental. No julgamento dos Recursos Especiais nº 1.984.746/AL e nº 1.993.783/PA, submetidos ao rito dos recursos repetitivos (Tema 1.159), a Primeira Seção do STJ assentou que a gravidade da infração, aferida pela autoridade competente à luz das circunstâncias fáticas, constitui o principal parâmetro para a definição da penalidade. Embora o Tribunal tenha reconhecido a possibilidade de aplicação de multa independentemente de advertência prévia, destacou a distinção entre infrações de menor lesividade e condutas que possam ocasionar danos ambientais graves ou irreversíveis. Tal orientação reforça a necessidade de que a Administração Pública fundamente a escolha da sanção, considerando as características concretas da infração, e não apenas sua classificação abstrata.

Também merece destaque o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE nº 796.939/RS (Tema 736 da repercussão geral), apreciado conjuntamente com a ADI nº 4.905. Na ocasião, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da imposição de multa isolada em razão da mera não homologação de declaração de compensação tributária, considerando, entre outros fundamentos, os princípios da proporcionalidade e do devido processo legal. Embora o precedente pertença ao Direito Tributário, sua fundamentação constitucional oferece suporte argumentativo à exigência de limites materiais ao exercício do poder sancionador estatal, inclusive no âmbito administrativo ambiental, respeitadas as particularidades desse regime jurídico.

Dessa forma, a ausência de dano ambiental não implica, por si só, a inexistência da infração administrativa ou a impossibilidade de aplicação de penalidade, especialmente porque a legislação ambiental também protege contra situações de risco e condutas que comprometam instrumentos preventivos de controle. Entretanto, a inexistência de consequências lesivas, associada à reduzida potencialidade de dano, à possibilidade de regularização e às demais circunstâncias do caso concreto, constitui elemento juridicamente relevante para a dosimetria da sanção.

Assim, a imposição de penalidade administrativa sem a adequada consideração da natureza da irregularidade, de sua gravidade concreta, de suas consequências e da motivação adotada pelo órgão fiscalizador caracteriza violação aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização das sanções, legitimando o controle administrativo ou judicial da legalidade do ato sancionatório.

Por derradeiro, a decisão recorrida não fez essa ponderação: limitou-se a aplicar o valor-base, sem examinar as circunstâncias atenuantes previstas no próprio decreto. É justamente nesse ponto que reside o fundamento da redução.

**3.2. A atenuante de menor gravidade dos fatos**

O art. 68, I, do Decreto nº 44.844/2008 estabelece que, sobre o valor-base da multa, serão aplicadas as circunstâncias atenuantes, entre elas:

> Art. 68 [...]
> c) menor gravidade dos fatos tendo em vista os motivos e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente e recursos hídricos, hipótese em que ocorrerá a redução da multa em trinta por cento;
> [...] (Minas Gerais, 2008)

A hipótese se amolda perfeitamente ao caso. A omissão na entrega da DCP não produziu consequência alguma para a saúde pública, para o meio ambiente ou para os recursos hídricos. **A redação do dispositivo é imperativa ("ocorrerá a redução"): presentes os seus pressupostos, a atenuante não é faculdade da autoridade, mas direito do autuado**.

Esta Câmara já teve oportunidade de examinar a questão em processo idêntico, também relativo à não entrega de DCP enquadrada no código 116 do Decreto nº 44.844/2008. Na ocasião, sustentou-se que, embora o tipo seja classificado como gravíssimo, a infração fundada na falta de entrega de documento não revela, na prática, gravidade alguma, devendo incidir a atenuante do art. 68, I, "c". Os fundamentos são inteiramente aplicáveis aqui.

**3.3. A cumulação de atenuantes e o limite do art. 69**

As atenuantes incidem cumulativamente sobre o valor-base, com um único limite: a multa não pode ser reduzida a menos de cinquenta por cento do valor mínimo da faixa (art. 69 do Decreto nº 44.844/2008). Além da menor gravidade, a recorrente pode fazer jus a outras reduções de trinta por cento, desde que as comprove:

a) alínea "e" – colaboração com os órgãos ambientais na solução dos problemas advindos da conduta, por exemplo, pela regularização das declarações nos exercícios seguintes;
b) alínea "j" – certificação ambiental válida, de adesão voluntária, como a ISO 14001, comum em indústrias farmacêuticas do porte da recorrente.

Comprovada qualquer delas, somada à menor gravidade, a multa deve ser reduzida até o piso do art. 69, ou seja, à metade do valor mínimo da faixa.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) já confirmou a aplicação desse mecanismo em multa ambiental lavrada sob o Decreto nº 44.844/2008, mantendo a redução para a metade do mínimo legal de autuado não reincidente que colaborou com a elucidação dos fatos, com base no art. 69 do decreto (TJMG, Apelação Cível nº 1.0049.16.001571-2/001, Comarca de Baependi).

**3.4. A primariedade da recorrente**

A recorrente não possui registro de reincidência, o que, nos termos do art. 66, I, do Decreto nº 44.844/2008, fixa o valor-base no mínimo da faixa. A primariedade, portanto, já foi considerada na fixação do valor-base — o valor de R$ 83.074,72 corresponde ao mínimo da faixa das infrações gravíssimas de empreendimentos de grande porte (R$ 50.001,00), atualizado monetariamente. Esse dado reforça que a redução pretendida não se obtém pelo reenquadramento do valor-base, e sim pelas atenuantes, que a decisão recorrida deixou de aplicar.

**3.5. A aplicação da norma mais favorável ao autuado**

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a aplicação de penalidades pela Administração Pública encontra limites nos princípios constitucionais da legalidade, da segurança jurídica, da irretroatividade das normas sancionatórias mais gravosas, da proporcionalidade e do devido processo legal, previstos, especialmente, no art. 5º, incisos II, XXXVI, XL e LIV, da CR/88. Tais garantias impedem que o exercício do poder punitivo estatal seja realizado mediante aplicação arbitrária de disposições normativas, exigindo que a responsabilização administrativa observe o regime jurídico temporalmente aplicável à conduta, inclusive quanto aos critérios de enquadramento da infração, fixação da penalidade e reconhecimento das circunstâncias atenuantes e agravantes.

Historicamente, o STJ reconheceu a possibilidade de extensão do princípio da retroatividade da norma mais benéfica ao Direito Administrativo Sancionador, mediante interpretação do art. 5º, inciso XL, da CR/88. No julgamento do AgInt no REsp nº 1.602.122/RS, a Primeira Turma, sob a relatoria da Ministra Regina Helena Costa, admitiu a aplicação desse princípio às sanções administrativas, considerando que as garantias constitucionais limitadoras do poder punitivo estatal não se restringiriam, necessariamente, à esfera penal. Essa orientação foi reiterada no AgInt no REsp nº 2.024.133/ES, julgado em 13/03/2023, no qual a Corte reconheceu a possibilidade de aplicação retroativa de norma administrativa mais benéfica ao administrado.

Entretanto, a matéria foi objeto de reexame pela Primeira Seção do STJ, no julgamento dos Recursos Especiais nº 2.175.767/ES e nº 2.175.768/ES, submetidos ao rito dos recursos repetitivos (Tema 1.327), em 09/09/2026. Nesse julgamento, a Corte estabeleceu que a retroatividade de norma administrativa sancionatória superveniente mais favorável não constitui consequência automática do art. 5º, inciso XL, da CR/88, exigindo autorização legal específica e expressa. Consagrou-se, como regra geral, o princípio *tempus regit actum*, segundo o qual a conduta e a sanção administrativa devem ser examinadas à luz da disciplina normativa vigente ao tempo dos fatos, ressalvadas as hipóteses legalmente autorizadas de retroatividade benéfica.

O entendimento firmado no Tema 1.327, contudo, não representa obstáculo à pretensão da recorrente, mas, ao contrário, oferece fundamento adicional para a manutenção e a aplicação integral do regime jurídico vigente à época da infração. Isso porque a controvérsia em exame não envolve a aplicação retroativa de legislação superveniente, tampouco pretende conferir eficácia pretérita a disposições normativas editadas posteriormente à ocorrência dos fatos. O que se requer é a observância do Decreto Estadual nº 44.844/2008, vigente à época da conduta autuada, inclusive no que se refere às regras de individualização, cálculo e redução das penalidades.

Nesse contexto, assume especial relevância o art. 68 do Decreto Estadual nº 44.844/2008, que estabelecia expressamente circunstâncias atenuantes a serem consideradas na definição do valor da multa administrativa. Entre elas, destacam-se a menor gravidade dos fatos, considerados seus motivos

e consequências para a saúde pública, o meio ambiente e os recursos hídricos, prevista na alínea c do inciso I, com redução de 30% da multa, bem como a colaboração do infrator com os órgãos ambientais na solução dos problemas decorrentes de sua conduta, prevista na alínea e, com possibilidade de redução de até 30%. O art. 69, por sua vez, disciplinava a incidência cumulativa das circunstâncias atenuantes e agravantes, observados os limites nele estabelecidos. Essas disposições integravam o próprio regime jurídico sancionatório da época e, portanto, devem ser examinadas pela autoridade administrativa, desde que demonstrados os respectivos pressupostos fáticos.

A aplicação das circunstâncias atenuantes previstas na legislação contemporânea à infração não configura benefício decorrente de inovação normativa posterior, mas simples cumprimento das regras que disciplinavam a atividade sancionatória quando da ocorrência dos fatos. Não se mostra juridicamente admissível que a Administração utilize o Decreto nº 44.844/2008 para fundamentar a tipificação da conduta e a imposição da multa, mas deixe de examinar, injustificadamente, as disposições do mesmo diploma que autorizam sua redução, quando presentes os requisitos legais. Proceder dessa forma comprometeria a coerência da dosimetria e a observância do princípio da legalidade.

Ademais, a edição do Decreto Estadual nº 47.383/2018, que revogou o Decreto nº 44.844/2008, não autoriza, por si só, a substituição retroativa dos parâmetros sancionatórios aplicáveis à recorrente por critérios posteriores potencialmente mais gravosos. Conforme os elementos apresentados, a sistemática sancionatória posterior poderia resultar em multa superior àquela originalmente imposta, circunstância que reforça a inexistência de interesse jurídico na aplicação retroativa desse novo regime. A análise, portanto, deve permanecer vinculada às disposições materiais aplicáveis ao tempo da conduta, sem prejuízo da incidência das regras procedimentais pertinentes.

Assim, à luz dos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da proporcionalidade e do *tempus regit actum*, bem como da orientação vinculante firmada pelo STJ no Tema 1.327, impõe-se o exame da penalidade segundo os critérios de dosimetria do Decreto Estadual nº 44.844/2008, especialmente seus arts. 66, 68 e 69, conforme a redação vigente à época dos fatos. Consequentemente, requer-se o reconhecimento das circunstâncias atenuantes efetivamente comprovadas nos autos, com a correspondente revisão do valor da multa, dentro dos limites normativos aplicáveis, de modo a assegurar uma sanção devidamente individualizada e compatível com o regime jurídico que disciplinava a infração.

## 4 – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, considerando a natureza formal da infração, a ausência de dano ambiental demonstrado nos autos e a necessidade de observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da individualização das sanções administrativas, entendemos que a penalidade aplicada merece revisão, especialmente quanto à sua dosimetria.

A revisão deve observar integralmente o Decreto Estadual nº 44.844/2008, vigente à época dos fatos, inclusive as circunstâncias atenuantes nele previstas, em consonância com o entendimento firmado pelo STJ no Tema Repetitivo nº 1.327.

Assim, manifestamo-nos favoravelmente ao provimento parcial do Recurso Administrativo, para:

- Aplicar a atenuante prevista no art. 68, inciso I, alínea “c”, do Decreto nº 44.844/2008, com redução de 30% da multa, em razão da menor gravidade concreta da infração;
- Reconhecer, cumulativamente, as demais atenuantes previstas nas alíneas “e” e “j”, desde que comprovados os respectivos requisitos, observados os limites estabelecidos no art. 69 do referido decreto;
- Determinar o recálculo da penalidade, considerando as atenuantes reconhecidas e os critérios legais de atualização monetária.

Por fim, ressaltamos que a presente manifestação não afasta a relevância do cumprimento das obrigações ambientais, mas busca assegurar que a atuação sancionatória da Administração Pública observe os critérios legais de proporcionalidade, razoabilidade e adequada individualização da penalidade.

É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de outubro de 2026.

Danielle Maciel Ladeia Wanderley
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg)

João Carlos de Melo
Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram)