



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.15.013577-0

Representante: Geraldo Henrique Alves – Presidente da Associação de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (ADHC) – Juiz de Fora/MG

Representado: Estado de Minas Gerais

Objeto: Artigos 6º e 7º da Lei Estadual n.º 21.735/2015

Espécie: Recomendação

Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais,

1 Relatório

O Presidente da Associação de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (ADHC) – Juiz de Fora/MG, Geraldo Henrique Alves, encaminhou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade documentação para análise de eventual inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º da Lei Estadual n.º 21.735, de 03 de agosto de 2015, que dispõe sobre a constituição de crédito estadual não tributário, fixa critérios para sua atualização, regula seu parcelamento, institui remissão e anistia e dá outras providências.

Em cumprimento a solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais também encaminhou a esta Coordenadoria declaração de vigência da referida lei (fl. 12).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

E a Secretaria juntou cópia da Lei Estadual n.º 21.735/2015 às fls. 14-19.

É o breve relato.

2 Fundamentação

Pretende o Representante ver declarada a inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º da Lei Estadual n.º 21.735, de 03 de agosto de 2015, vazados nos seguintes termos:

Art. 6º Ficam remetidos os seguintes créditos não tributários decorrentes de penalidades aplicadas pelo Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA - e pelas entidades integrantes do Sistema Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Sisema:

I - de valor original igual ou inferior a R\$15.000,00 (quinze mil reais), inscrito ou não em dívida ativa, ajuizada ou não sua cobrança, cujo auto de fiscalização ou boletim de ocorrência e de infração tenha sido emitido até 31 de dezembro de 2012;

II - de valor original igual ou inferior a R\$5.000,00 (cinco mil reais), inscrito ou não em dívida ativa, ajuizada ou não sua cobrança, cujo auto de fiscalização ou boletim de ocorrência e de infração, referente a infrações classificadas como leves, tenha sido emitido entre 1º de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2014.

§ 1º A remissão prevista no *caput* não se aplica aos autos de fiscalização ou boletim de ocorrência e de infração emitidos a partir de 1º de janeiro de 2015.

§ 2º A remissão de crédito não tributário de que trata o *caput* fica condicionada:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

I - à renúncia pelo devedor aos honorários advocatícios e ao ressarcimento de despesas processuais a ele eventualmente devidos em razão da remissão;

II - à desistência de eventuais recursos, ações, impugnações à execução fiscal, com renúncia ao direito sobre o qual se fundam, tanto judicial como administrativamente.

§ 3º A remissão de crédito não tributário de que trata o *caput* não autoriza a devolução, a restituição nem a compensação de importâncias já recolhidas.

§ 4º A remissão de crédito não tributário de que trata o *caput* diz respeito exclusivamente ao crédito não tributário decorrente de penalidades aplicadas pelo IMA e pelas entidades integrantes do Sisema, não abrangendo as demais penalidades eventualmente aplicadas e a responsabilidade civil.

Art. 7º O titular de órgão ou entidade do poder público estadual poderá, por meio de resolução, no âmbito de sua competência, determinar a não constituição ou o cancelamento de crédito não tributário nas seguintes hipóteses:

I - caso exista parecer normativo lavrado pela Advocacia-Geral do Estado baseado em jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal contrárias ao Estado;

II - caso o crédito não tributário seja de valor original de até 2.000 Ufemgs (duas mil Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais).

Com vistas à pretendida declaração de inconstitucionalidade, o Representante, com referência à Lei Estadual n.º 21.735/2015, alega:

[...] institui a remissão e anistia conforme se pode verificar de seu art. 7º, pois, é cediço que se a própria Constituição estatui de forma explícita a responsabilização, penal e administrativa, além da obrigação de reparar danos, não se pode admitir que o legislador infraconstitucional exclua tal princípio, sob pena de grave ofensa à Lei Maior.

Alega, ainda:

Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367 – 9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

[...] em janeiro de 2013, a Procuradoria Geral da República (PGR) ajuizou três ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 4901, 4902 e 4903), com pedidos de liminar, no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando dispositivos do novo Código Florestal brasileiro (Lei 12.651/12) relacionados às áreas de preservação permanente, à redução da reserva legal e **também à anistia para quem promove degradação ambiental**. Mas, ainda sem julgamento.

Por fim, argumenta:

Com isso, o aludido art. 7º permite a continuidade de exploração econômica de atividade instalada ilicitamente e exime, injustificadamente, o degradador do dever de reparação do dano ambiental. Estar-se-á permitindo a geração de direitos pela prática de ato ilícito. Na prática, tal isenção pode levar ao esvaziamento das funções ecológicas da reserva legal impactada, em prejuízo dos atributos que justificam sua proteção. Tal isenção também viola o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I), a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (artigos 225, § 1º, III), o mandamento constitucional de que a propriedade atenda a sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

Com efeito, da análise da legislação hostilizada, vislumbram-se vícios de inconstitucionalidade, sobretudo do disposto nos artigos 6º e 7º, infere-se a possibilidade de remissão e anistia na reparação de danos causados ao meio ambiente, **em afronta ao art. 225, § 1º, I, e § 3º, da CR/88 e ao art. 214, § 1º, III, e § 5º, da CE/89, bem como ao princípio da vedação do retrocesso.**

Eis o teor das normas constitucionais de regência:

Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367 – 9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

CE/88

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

[...]

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

[...]

CE/89

Art. 214 - Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§ 1º - Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições:

[...]

III - prevenir e controlar a poluição, a erosão, o assoreamento e outras formas de degradação ambiental;

[...]

§ 5º - A conduta e a atividade consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão o infrator, pessoa física ou jurídica, a sanções administrativas, sem prejuízo das obrigações de reparar o dano e das cominações penais cabíveis.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Importa enfatizar que esse foi o entendimento adotado pelo Procurador-Geral da República, **para fins do ajuizamento das ADI's n.ºs 4901, 4902, 4903 e 4937/DF**, em face de dispositivos da Lei n.º 12.651/2012, inclusive sobre a matéria ora impugnada na Lei Estadual n.º 21.735/2015. Por oportuno, transcreve-se trecho da inicial (ADI n.º 4902), **cujos argumentos são aplicáveis ao caso em apreço**:

c) Da inconstitucionalidade do estabelecimento de imunidade à fiscalização e anistia de multas (art. 59, §§ 4º e 5º).

68. No capítulo dedicado às disposições transitórias, a Lei 12.651/12, estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de um ano, prorrogável uma única vez por igual período, implantar "Programas de Regularização Ambiental -PRAs" de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las à nova legislação. O tema é disciplinado no art. 59 da lei impugnada, *verbis*:

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental -PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

§ 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá, em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do prazo definido no *caput*, normas de caráter geral, incumbindo-se aos Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da implantação a que se refere o *caput*, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

§ 3' Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

§ 5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.

[...]

69. Embora seja conveniente e louvável a iniciativa de criação, em nível nacional de um amplo programa de recuperação dos passivos ambientais, a norma impugnada não se coaduna com o dever constitucional de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, ante o conteúdo normativo dos §§ 4º e 5º, acima transcritos.

70. Acerca da inexistência de elementos constitutivos mínimos que assegurem a eficácia dos programas de regularização ambiental, vale conferir as observações contidas no Parecer Técnico 138/2011, elaborado pelos analistas periciais da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (doc. 3):

"O Projeto de Lei transfere para o Poder Público a iniciativa da reparação de danos ambientais, retirando essa obrigação de quem efetivamente causou a degradação. Em resumo, como é verificado nos diversos parágrafos e incisos dos artigos relacionados à regularização ambiental, nada será feito até que a União, estados e Distrito Federal elaborem os Programas de Regularização Ambiental. Enquanto isso, ficam asseguradas as



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

atividades produtivas nos espaços especialmente protegidos, suspensas as multas já aplicadas, impedida a aplicação de novas multas bem como suspensa a punibilidade de crimes ambientais.

O Projeto de Lei não estabelece **um** escopo mínimo para os programas de regularização ambiental, limitando-se a estabelecer como objetivo a adequação das áreas rurais consolidadas aos termos da Lei. As condições dos programas não são ainda conhecidas e deverão ser definidas em regulamento. De tal sorte, a anistia às multas e a legitimação da ocupação de áreas de proteção estão sendo oferecidas em permuta por algo ainda não conhecido."

71. Assim, de forma deliberadamente contrária aos mandamentos constitucionais inscritos nos artigos 225, § 1º, I e § 3º, da Constituição da República, tais dispositivos legais inserem uma absurda suspensão das atividades fiscalizatórias do Estado, bem como das medidas legais e administrativas de que o poder público dispõe para exigir dos particulares o cumprimento do dever de preservar o meio ambiente e recuperar os danos causados.

72. A situação é agravada pelo fato de que não há previsão de consequências jurídicas para eventual inobservância do prazo para implementação dos programas de regularização ambiental pelo Poder Público, o que pode fazer com que o mencionado prazo - a princípio, de 02 anos, no máximo - se estenda de forma indefinida, agravando a fragilidade das políticas de fiscalização ambiental.

73. Em contrapartida, já a partir da publicação da lei, estará impedida a atuação fiscalizatória do Estado sobre passivos ambientais decorrentes de infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008: o § 4º do art. 59 suspende indefinidamente a aplicação dos instrumentos de controle ambiental (multas, embargos e outras sanções) por desmatamento ilegal ocorrido até a data mencionada.

74. Ademais, consideradas as dificuldades em se precisar as datas de eventuais degradações ambientais, a previsão constante do § 4º, segundo a qual não deverão ser realizadas autuações por supressão ilegal de vegetação em áreas de preservação permanente e reservas legais ocorridas antes de 22 de julho de 2008, pode dar insegurança jurídica à atuação fiscalizatória do Estado sobre todos os passivos ambientais.

75. Por fim, o § 5º do art. 59 perdoa as multas já cominadas àqueles que cumprirem as cláusulas do termo de adesão ao programa. Como



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

bem destacado no já citado Parecer Técnico nº 138/2011, há uma supressão da punição administrativa, *"sem condicionar essa supressão à reparação integral do dano, A medida proposta reduz a proteção ambiental e premia aqueles que descumpriram a legislação ambiental, permitindo-lhes a manutenção de ocupações de áreas protegidas, dispensando-os da obrigação à recuperação integral dos danos ambientais e da obrigação ao pagamento de multas"*.

76. o cenário de anunciada impunidade é complementado pelo art. 60 da Lei 12.651/12, que prevê a suspensão da punibilidade e a extinção da punibilidade dos crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei 9.605/98, nos seguintes termos:

Art. 60. A assinatura de termo de compromisso para regularização de imóvel ou posse rural perante o órgão ambiental competente, mencionado no art. 59, suspenderá a punibilidade dos crimes previstos nos **arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**, enquanto o termo estiver sendo cumprido.

§ 1º A prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva,

§ 2º Extingue-se a punibilidade com a efetiva regularização prevista nesta Lei.

77. Novamente, não resta dúvida de que a anistia proposta beneficiará aqueles que desmataram ilegalmente em épocas recentes, afrontando a Lei e as Instituições da República.

78. Deve ser destacado que os artigos 38 e 39 da Lei 9.605/98 dizem respeito a delitos ambientais da maior gravidade: causar dano a áreas de preservação permanente e praticar o corte raso de vegetação. Além disso, a intenção de beneficiar infratores que praticaram a conduta em épocas recentes e de forma dolosa é evidenciada pelo fato de que, por não se tratar de crimes permanentes, as condutas há muito tempo praticadas por desconhecimento ou ignorância certamente já tiveram a punibilidade extinta pela prescrição.

79. Os dispositivos normativos impugnados, além de tornarem caótico o sistema de controle ambiental no Brasil, afrontam de forma severa o art. 225, § 3º, da Constituição Federal, o qual determina que *"as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados"*.

80. Portanto, o § 4º e o § 5º do art. 59 e o art. 60 da Lei 12.651/12 violam a exigência constitucional de reparação dos danos causados, o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Constituição da República, a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, bem como os princípios da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

81. Assim, devem ser declarados inconstitucionais os §§ 4º e 5º do art. 59 e o art. 60 da Lei 12.651/12.

Portanto, reportando-me aos fundamentos jurídicos expostos pelo Procurador-Geral da República nas ações mencionadas, vislumbro que os artigos 6º e 7º da Lei Estadual n.º 21.735/2015, assim como os §§ 4º e 5º do art. 59 e o art. 60 da Lei 12.651/2012, afrontam o art. 225, § 1º, I, e §3º, da Constituição Federal e o art. 214, § 1º, III, e § 5º, da CE/89, bem como o princípio da vedação do retrocesso.

3 Conclusão

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, valendo-se das suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, e

Considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais apontados;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional o combate às leis e aos atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Considerando, também, a possibilidade do **autocontrole da constitucionalidade** pelo Poder idealizador da norma viciada, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA ao Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais a implementação das medidas tendentes à revogação **dos artigos 6º e 7º da Lei Estadual n.º 21.735, de 03 de agosto de 2015.**

Belo Horizonte, 29 de agosto de 2016.

CARLOS ANDRÉ MARIANNI BITTENCOURT
Procurador-Geral de Justiça

Diap/Lucas/Graça

Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367 – 9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG