



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 10/2010/PFE/IBAMA

(Revisada e atualizada em junho de 2023)

TEMA: APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA DENTRO DA LEGALIDADE NÃO CONFIGURA CONFISCO

Parecer nº 2345/2009/COEP, expedido no processo 02001.010867/2009-35, de lavra da Procuradora Federal MARIANA WOLFENSON COUTINHO BRANDÃO e Despacho nº 4603/2009PFE/COEP, aprovados pela Sra. Procuradora-Chefe Nacional, Dra. ANDREA VULCANIS, em 19/01/2010. Revisada pelo PARECER n. 00065/2020/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, acolhido pelo DESPACHO nº 672/2020/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, com as contribuições do DESPACHO n. 00149/2023/DAPS/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e respectivos despachos de aprovação. Revisada e atualizada por meio do DESPACHO n. 00149/2023/DAPS/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e respectivos despachos de aprovação (NUP: 00807.000873/2019-55).

EMENTA

I – As sanções pecuniárias aplicáveis em razão da prática de condutas lesivas ao meio ambiente, com algumas exceções, estão estabelecidas de forma elástica, ou seja, dentro de patamares mínimos e máximos, devendo ser mensuradas basicamente em razão dos parâmetros definidos no art. 4º do Decreto nº 6.514/2008 e regulamento;

II – A norma que trata de confisco refere-se a tributos, cuja natureza jurídica é diversa da multa. A ponderação para avaliar o valor da sanção deve necessariamente considerar seu caráter dissuasivo em relação ao infrator e à coletividade;

III – A quantificação da multa não está atrelada ao valor estimado do recurso ambiental apreendido, devendo seguir critérios peculiares previstos na legislação vigente (arts. 70 a 75 da Lei Federal nº 9.605/98 c/c o Decreto Federal nº 3.179/99, até 23 de julho de 2008, e a partir desta data com o Decreto nº 6.514/08);

IV – Se a sanção estabelecida encontra-se dentro dos limites impostos pela norma regulamentar, não há falar-se em desproporcionalidade e, via de consequência, em confisco.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Em atendimento à solicitação da coordenadora nacional de estudos e pareceres, passo a opinar acerca da não caracterização do confisco quando a penalidade de multa for aplicada dentro dos parâmetros legais estabelecidos.

2. A multa por infração ambiental tem por base a unidade de medida do recurso da natureza prejudicado, conforme já estabelecia o art. 4º do ab-rogado Decreto nº 3.179/99, repetido no art. 8º do Decreto nº 6.514/08. A sanção pode tanto ser simples, isto é, mensurada na proporção do dano causado e aplicada de pronto, quanto diária, dosada conforme a agressão enquanto essa ação danosa não for interrompida.

“Art. 8º A multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma, metro de carvão-mdc, estéreo, metro quadrado, dúzia, estipe, cento, milheiros ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado.

Parágrafo único. O órgão ou entidade ambiental poderá especificar a unidade de medida aplicável para cada espécie de recurso ambiental objeto da infração.”

3. As sanções pecuniárias aplicáveis administrativamente, com algumas exceções, estão estabelecidas com um piso mínimo e um teto máximo, devendo ser mensuradas levando em consideração o grau de culpabilidade do agente e os parâmetros definidos no art. 4º do Decreto nº 6.514/2008:

“Art. 4º O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

I – gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II – antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e

III – situação econômica do infrator.

§ 1º Para a aplicação do disposto no inciso I, o órgão ou entidade ambiental estabelecerá de forma objetiva critérios complementares para o agravamento e atenuação das sanções administrativas.

§ 2º As sanções aplicadas pelo agente autuante estarão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora.

4. Há muita coerência na redação do *caput* do art. 4º supra. O agente ambiental indica as sanções, ou seja, consigna no campo próprio do auto de infração o valor que o Decreto estabelece para a infração, levando em consideração os parâmetros estabelecidos nos seus incisos, e, assim, dá-se início ao devido processo legal de apuração da conduta lesiva ao meio ambiente. Dessa forma, mesmo estabelecendo a multa mínima e máxima, o legislador não deixou inteiramente a critério do agente autuante estimar o *quantum* devido.

5. O Princípio da Prevenção não autoriza que o agente ambiental, ao tomar ciência de uma infração, relate a conduta infracional à autoridade superior e aguarde a decisão sobre a penalidade mais adequada. Por óbvio, é o fiscal que inicialmente fixa a sanção legalmente prevista, procedendo com a subsunção do fato à norma. Em seguida, porém, as sanções aplicadas pelo agente autuante estarão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora.

Decreto nº 6.514/2008:

“Art. 4º

(...)

§ 2º As sanções aplicadas pelo agente autuante estarão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008\).](#)”

6. Inobstante ser o agente competente para lavrar o auto de infração, fixando a sanção cabível, a decisão da autoridade julgadora não se vincula ao valor da multa ou às penalidades consignadas, podendo em decisão motivada e até de ofício retificar a sanção constante do auto.

(...)

“Art. 123. A decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, ou ao valor da multa, podendo, em decisão motivada, de ofício ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008\).](#)”

7. É que, em alguns casos, no momento da autuação ainda não foram coletadas todas as informações e elementos de convencimento necessários. Assim, quando do julgamento, a par de todas as provas produzidas, a autoridade competente poderá discordar e alterar a sanção indicada no auto de infração. Nesse sentido, a Instrução Normativa Ibama nº 19/2023, que disciplina o processo administrativo sancionador no âmbito da Autarquia, define com clareza o que é a multa indicada no auto de infração, sujeita à homologação posterior pela autoridade julgadora, e a multa consolidada:

Art. 6º Para os fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

(...)

VI - Multa consolidada: valor da multa consolidado pela autoridade competente, que pode contemplar circunstâncias majorantes, atenuantes, reincidência e demais adequações eventualmente cabíveis, além dos acréscimos legais, respeitados os limites desta Instrução Normativa Conjunta e da legislação ambiental vigente;

(...)

X – auto de infração ambiental: é o documento, emitido pelo agente ambiental federal, destinado à descrição clara e objetiva de conduta passível de enquadramento como infração ambiental, do qual constam a indicação dos dispositivos legais e regulamentares infringidos, as sanções cabíveis e a identificação do autuado;

(...)

XVII – homologação de auto de infração ambiental: decisão mediante a qual a autoridade julgadora, ao reconhecer a existência dos pressupostos à configuração da responsabilidade administrativa ambiental, define as sanções cabíveis;

8. Enfim, se a sanção aplicada encontra-se dentro dos limites impostos pela norma regulamentar, não há falar-se em desproporcionalidade e, via de consequência, em confisco, que é vedado constitucionalmente (art.150, IV, da CF/88).

9. Em primeiro lugar, porque a norma que trata de confisco refere-se apenas a tributos, cuja natureza jurídica é diversa da multa, estando, portanto, submetidos a regime jurídico próprio, com regras, princípios e preceitos igualmente próprios.

10. O art. 3º do Código Tributário Nacional dá o conceito de tributo, contando com o apoio de toda a doutrina e jurisprudência, nos seguintes termos:

“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (g.n.).

11. Conforme destacado acima, uma das principais características dos tributos é a de não se constituírem em punição aplicada em decorrência da prática de alguma infração, já que, via de regra, o seu fato gerador consiste em atividade perfeitamente lícita.

12. Em segundo lugar, porque a quantificação da multa não está atrelada ao valor estimado do recurso ambiental apreendido, devendo seguir critérios próprios, previstos na legislação vigente (arts. 70 a 75 da Lei Federal nº 9.605/98 c/c o Decreto Federal nº 3.179/99, até 23 de julho de 2008, e a partir desta data com o Decreto nº 6.514/08).

13. Diante do cometimento de ilícito em detrimento de bem ambiental, cujo titular é a coletividade, não cabe aplicar tal princípio que reflete a preservação da capacidade econômica ou da propriedade do contribuinte, eis que a realização de atividade econômica exige o respeito ao meio ambiente, consoante art. 170, VI, da CF/88, bem como porque o direito de propriedade está condicionado ao atendimento de sua função social, de acordo com o art. 5º, XXIII, da CF/88.

14. Nesse sentido, também dispõe o Código Civil:

“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

15. Lado outro, o conceito de confisco é indeterminado. Não existe definição ou limite a partir do qual se ultrapassa o que seria uma tributação pesada e passa-se a ter uma tributação confiscatória.

16. O problema é tanto mais difícil porquanto a Constituição admite a tributação exacerbada, sempre com finalidade extrafiscal, visando, por exemplo, a desestimular o uso da propriedade que desatenda sua função social. São os casos do ITR (art.153, § 4º, inciso I) e do IPTU (art.156, § 1º, combinado c/ art.182, §4º, inciso II).

17. Comumente se diz que a garantia do não-confisco deve ser entendida como uma exigência de razoabilidade da carga tributária. A vedação ao confisco pretende impedir que ultrapasse, com essa carga, níveis de incidência considerados suportáveis por determinada sociedade, em certa época e sob específicas conjunturas. Evita-se que o Estado, sob alegação de necessidade de aumentar receitas, acabe por sufocar os esforços produtivos da sociedade com cargas escorchantes de tributos, o que representaria verdadeira expropriação do resultado desses esforços (In Direito Tributário na Constituição e no STF, 9ª ed. rev. atual. Niterói: RJ, 2005, Ed. Impetus, pág.103).

18. Há julgados do Superior Tribunal de Justiça e de Tribunais Regionais Federais que, na fundamentação, aplicam um princípio genérico do não confisco às multas administrativas, em várias searas do Direito, incluindo a ambiental. A análise feita acerca do valor da multa, entretanto, não pondera arrecadação do Estado, de um lado, e a preservação da propriedade privada e da capacidade contributiva de outro, deixando claro que o conceito do CTN não é diretamente importado para o direito sancionador. Os efeitos patrimoniais da sanção são cotejados com o interesse público primário na imposição da multa administrativa:

“6. Nesse particular, destacam-se duas funções da multa administrativa no âmbito da tutela dos interesses difusos e coletivos: a punição do infrator in concreto e a dissuasão in abstracto de infratores potenciais.

7. Dúplice deve ser a cautela do administrador ao impô-la e do juiz ao confirmá-la, pois incumbe-lhes evitar, de um lado, efeito confiscatório inconstitucional e, do outro, leniência condescendente que possa ser vista pelo transgressor como estímulo indireto a novas violações da lei, efeito de certa "normalização" da sanção monetária como se fora um custo a mais do negócio, sobretudo diante de grandes grupos econômicos, incentivo inequívoco à reincidência e ao enfraquecimento, pela desmoralização, do comando legislativo.

(AgInt nos EDcl no REsp 1707029/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/04/2019, DJe 29/05/2019)”

“5. Sanções administrativas apresentam, a um só tempo, função punitiva (= repressiva) e função inibitória (= dissuasiva ou pedagógica), aquela destinada à reprimenda por ato já praticado, esta com a finalidade de desencorajar comportamento ilícito futuro, do próprio infrator (= dissuasão especial) ou de terceiros (= dissuasão geral). Haverão de ser fixadas em patamar que, no caso concreto, respeite a razoabilidade, de modo a rechaçar ora o caráter exagerado ou confiscatório, ora, no outro extremo, a irrisoriedade, que destrói a credibilidade da medida e permite ao infrator computá-la como "custo normal e vão do negócio". Daí que no cálculo da multa amiúde se deve levar em conta o faturamento bruto do fornecedor, e não o lucro específico com o ato ilícito em questão, pois do contrário, na prática, se equiparam injustamente, pela via transversa, pequeno e grande empresário.” (REsp 1419557/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 07/11/2016)

19. Bem elucidada a ponderação a ser feita nos seguintes acórdãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

(...) 10. As multas administrativas, diferentemente das tributárias, penalizam o infrator pela prática da conduta ilícita descrita na legislação e revestem nítido caráter sancionatório e repressivo, a elas não se aplicando o princípio constitucional insculpido na letra do inciso VI do art. 150 da CF/88.: "As multas administrativas, por não se qualificarem como "tributo", não se aplica o princípio constitucional de vedação ao não confisco (art. 150, VI), pois seus valores são fixados, não em proporção à capacidade econômica do autuado, mas sim à gravidade da infração (retribuição), visando a coibir o descumprimento de obrigação prevista em lei (prevenção geral)" (TRF1/T8AC 0007079-68.2001.4.01.3900/PA, Rel. JFC Roberto Carvalho Veloso). 11. Observados os parâmetros do art. 6º da Lei n. 9.605/98 na fixação da multa, simples alegações de que excessiva ou desconforme a lei não se prestam a modificá-la. (Apelação Cível nº 0006550-91.2006.4.01.3700, Relator convocado JUIZ FEDERAL EVALDO DE OLIVEIRA FERNANDES, filho, QUINTA TURMA, e-DJF1 12/05/2016 PAG)

(...) IV. A multa foi consolidada pelos valores mínimos previstos na Lei nº 9.847/1999, mostrando-se proporcional e razoável, diante das circunstâncias da autuação. Com relação à suposta violação dos princípios da capacidade contributiva e do não confisco, cabe reiterar que, em regra, dizem respeito a

tributos, no que se refere a obrigações principais e acessórias, e não a multas administrativas por infração à legislação específica, de natureza diversa, havendo que se considerar ainda o seu caráter eminentemente educativo e preventivo. V. Em observância à legislação de regência, ao entendimento predominante na jurisprudência pátria e ao conjunto probatório produzido nos autos, impõe-se o reconhecimento da regularidade da autuação e do processo administrativo conduzido pela apelada, bem como da penalidade de multa aplicada em desfavor da recorrente, devendo ser mantida in totum a decisão de primeiro grau, que afastou a pretensão anulatória deduzida na peça de ingresso. VI. Apelação desprovida. (Apelação Cível nº 0020122-78.2005.4.01.3400, Relatora convocada JUÍZA FEDERAL SÔNIA DINIZ VIANA, SEXTA TURMA, e-DJF1 08/03/2019 PAG)

(...) 6. Quanto ao valor da multa, eis a dicção do art. 4º da Lei n. 9.478/1997 (rectius: Lei n. 9.847/1999), nada a reparar no critério adotado pela ANP para estabelecer o respectivo montante, sendo inteiramente descabida a alegação de confisco, na espécie. 7. No que se refere à fixação dos honorários advocatícios, assiste razão à ANP, porquanto incidem, no particular, as disposições constantes no Código de Processo Civil de 2015, em pleno vigor na ocasião em que proferida a sentença. 8. Reforma-se a sentença, no ponto, para condenar a autora ao pagamento de honorários advocatícios, nos termos do art. 85, § 2º, do CPC em vigor, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, que foi retificado. 9. Apelação da ANP provida. 10. Não provido o apelo da autora. (Apelação Cível nº 0031063-72.2014.4.01.3400, Relator DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, SEXTA TURMA, e-DJF1 31/07/2019 PAG)

20. Ademais, imperioso lembrar que o regulamento utilizado para a imposição da multa ambiental permite que o valor final da penalidade acomode devidamente as várias circunstâncias possíveis que envolvem o ilícito e a capacidade econômica do infrator, demonstrando sua adequação e proporcionalidade:

IN Conjunta Ibama nº 19/2023:

Art. 32. A gravidade dos fatos será classificada, conforme o Quadro 1 do Anexo I desta Instrução Normativa, considerando:

I – a voluntariedade do agente:

a) dolosa: quando evidenciado que o autuado quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo; ou

b) culposa: quando o autuado deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

II – as consequências para o meio ambiente:

a) potencial: quando as consequências não são evidentes;

b) reduzida: quando os danos ambientais são locais ou temporários;

c) fraca: quando os danos ambientais são de pequena proporção ou de baixa complexidade, gravidade ou magnitude, diante do contexto considerado;

d) moderada: quando os danos ambientais são de proporção intermediária ou de moderada complexidade, gravidade ou magnitude, diante do contexto considerado; ou

e) grave: quando os danos ambientais são de grande proporção ou de alta complexidade, gravidade ou magnitude, diante do contexto considerado.

III – as consequências para a saúde pública:

- a) não caracterizada: quando desconhecidas ou não afetem o consumo, a utilização ou o aproveitamento de determinado recurso natural;
- b) fraca: quando impossibilitem o consumo, a utilização ou o aproveitamento de determinado recurso natural em uma proporção pequena, diante do contexto;
- c) moderada: quando impossibilitem o consumo, a utilização ou o aproveitamento de determinado recurso natural em uma proporção intermediária, diante do contexto; ou
- d) significativa: quando impossibilitem o consumo, a utilização ou o aproveitamento de determinado recurso natural em uma proporção grande, diante do contexto, provoquem a morte de pessoas ou demandem a interdição do local.

§ 1º A aplicação da classificação de que trata o presente artigo deverá ser justificada em cada caso.

§ 2º Quando se tratar de infração decorrente de descumprimento exclusivo de condição prevista na licença ambiental, a valoração será realizada para cada condicionante violada.

§ 3º Na hipótese de violação de condicionante formal, as consequências para o meio ambiente e para a saúde pública serão classificadas como potenciais e não caracterizadas, respectivamente.

Art. 33. A capacidade econômica do infrator será classificada como:

I – na hipótese de pessoa jurídica de direito privado, de acordo com a receita bruta anual, segundo os critérios do art. 17-D da Lei nº 6.938, 1981, e da Lei Complementar nº 123, de 2006:

- a) microempresa, aquela que possuir receita bruta igual ou inferior a 360 mil reais;
- b) empresa de pequeno porte, aquela que possuir receita superior a 360 mil reais e igual ou inferior a 4 milhões e 800 mil reais;
- c) empresa de médio porte, aquela que possuir receita bruta anual superior a 4 milhões e 800 mil reais e igual ou inferior a 12 milhões de reais; ou
- d) empresa de grande porte, aquela que possuir receita bruta anual superior a 12 milhões de reais.

II – na hipótese de pessoa física, de acordo com o patrimônio bruto e os rendimentos anuais constantes de declarações de ajuste anual do imposto sobre a renda;

III – na hipótese de pessoa jurídica de direito público federal, de acordo com sua receita corrente líquida;

IV – na hipótese de pessoa jurídica de direito público estadual, de acordo com a sua localização nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) ou da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO);

V – na hipótese de pessoa jurídica de direito público municipal, de acordo com:

- a) a quantidade de habitantes do município, conforme último censo realizado; e
- b) a localização do município nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) ou da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO); ou

VI – na hipótese de entidade privada sem fins lucrativos, de acordo com seu patrimônio líquido informado na última declaração de rendimentos apresentada à Receita Federal.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos II a VI, a classificação da capacidade econômica levará em consideração o disposto no inciso I.

§ 2º Considera-se de baixa capacidade econômica:

I – a pessoa física cuja renda mensal seja inferior ou igual a dois salários mínimos;
e

II – a pessoa jurídica de direito público municipal de município com até cinquenta mil habitantes e localizado nas áreas a que se refere a alínea “b” do inciso V.

§ 3º Caso o agente atuante não disponha de informações para inferir a capacidade econômica do atuado na forma deste artigo, a classificação será feita com base na capacidade aparente verificada durante a ação fiscalizatória, devidamente fundamentada no relatório de fiscalização.

§ 4º O atuado poderá requerer a reclassificação da sua capacidade econômica mediante comprovação documental, por ocasião da defesa.

§ 5º Eventual alteração legislativa que revise os parâmetros de classificação do porte econômico das pessoas jurídicas deverá ser observada imediatamente.

§ 6º Os servidores que atuam no âmbito do processo de apuração de infrações ambientais terão acesso às informações econômico-financeiras prestadas pelos atuados ao Ibama.

21. Por todo o exposto, uma vez que ao legislador coube fixar os limites da sanção pecuniária, cumpre à autoridade competente afastar a alegação de efeito confiscatório da multa quando verificar que houve estrita aplicação das normas em vigor acerca do tema.