



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



**Procedência:** Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

**Interessado:** COPAM, Conselho Estadual de Política Ambiental e FEAM, Fundação Estadual do Meio Ambiente

**Parecer nº:** 14.482

**Data:** 31 de março de 2005

**Ementa:**

*Apr. em 30.3.2005*  
*J. Bonifácio*

José Bonifácio Borges de Andrada  
Advogado-Geral do Estado

MEIO AMBIENTE – FISCALIZAÇÃO  
– PENALIDADES – MULTA – APLICAÇÃO – PROCESSO ADMINISTRATIVO – AUTO DE INFRAÇÃO – NORMA POSTERIOR – APLICABILIDADE – RETROATIVIDADE.

## RELATÓRIO

A SEMAD retransmite consulta do COPAM, Conselho Estadual de Política Ambiental e da FEAM, Fundação Estadual do Meio Ambiente, em decorrência das dúvidas suscitadas pela Câmara de Atividades Minerárias do COPAM e pelos autuados sobre o julgamento dos processos administrativos de penalidade de multa por eles aplicados.



Primeiramente solicita esclarecimento acerca da situação dos processos administrativos referentes a autos de infração lavrados antes da vigência do Decreto estadual nº 43.127/02, que alterou e extinguiu algumas infrações tipificadas do Decreto estadual nº 39.424/98, e pendentes de julgamento.

A segunda consulta trata do critério de cálculo para aplicação das penalidades -multas- previstas na Deliberação Normativa do COPAM nº 27/98, modificada pela Deliberação Normativa nº 64/03. Alguns conselheiros da Câmara de Atividades Industriais calculam a multa observando os limites da Lei estadual nº 7.772/80, quando a Deliberação Normativa do COPAM nº 64/03 determina serem considerados os valores estabelecidos no Decreto estadual nº 39.424/98, posteriormente alterado pelo Decreto estadual nº 43.127/02.

Para orientação formula o seguinte questionamento:

“1) Qual a natureza jurídica do Auto de Infração? Pode ser considerado um ato jurídico perfeito?”

2) O processo administrativo de aplicação de penalidade que foi formalizado, antes da publicação do novo decreto, com o Auto de Infração tipificado como, *exercer atividade licenciada em desacordo com as condições estabelecidas na Licença de Operação* ( art. 19, § 2º, item 2, da redação anterior do Decreto nº 39.424/98), e aguarda julgamento, poderá ser aplicada multa, uma vez que o novo Decreto extinguiu a referida infração?

3) Qual o valor da multa a ser aplicada no processo de penalidade, em que o Auto de infração lavrado, antes da publicação do Decreto nº 43.127/02, considerava a infração como de natureza gravíssima e pela redação dada pelo novo decreto a mesma infração passou a ser tipificada como de natureza leve?

4) As infrações tipificadas como *instalar fonte de poluição* (art. 19, § 2º, item 1 do Decreto 39.424/98) e *operar fonte de poluição* ( art.19, § 3º, item 1 do Decreto nº 39.424/98), foram consideradas infrações distintas e tipificadas como grave e



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



*gravíssima, respectivamente. O Decreto 43.127/02 agrupou em em um única infração ( art. 19, § 2º, item 1 e 2, do Decreto 39.424/98 com redação dada pelo Decreto 43.127/02), distinguindo uma infração de outra pelo fato de ser verificada a poluição. Neste caso, deverá ser aplicada uma duas multas e em que valores?*

5) *Seria possível a aplicação retroativa da norma sem que haja previsão expressa?"*

### PARECER

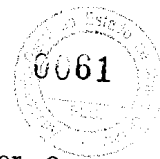
1) O processo para aplicação das penalidades administrativas por ofensa a normas de proteção e controle do meio ambiente, que se inicia com o auto de infração de competência do COPAM, normatizado pelo Decreto estadual nº 39.424/98, art. 24, é uma atividade administrativa destinada a formalizar a constatação de uma infração às normas daquele Decreto e demais normas de proteção ao meio ambiente. Para a aplicação da penalidade deve-se observar uma seqüência de procedimentos e só quando todos estiverem cumpridos estará regularmente concluído o processo administrativo e aperfeiçoado o ato administrativo com a imposição – ou não – da penalidade.

Observe-se que, sendo o encadeamento de passos procedimentais, após cada qual opera-se a preclusão, reputando-se perfeita a etapa.

2) O fato que se caracteriza como infração é inalterável após sua consumação. Se a norma vigente à época do fato o considera como infração, esse fato é permanentemente uma infração. O princípio "*tempus regit actum*" informa o fato ou ato a ser apreciado e considerado juridicamente segundo a norma vigente ao tempo em que aconteceu. Portanto, se a norma vigente ao tempo do fato o tipifica como infração, é assim que



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



deve ser considerado, mesmo que outra lei posterior o descaracterize. A exceção feita ao Direito Penal, para o qual a norma posterior mais benéfica retroage em favor do agente, norma excepcionalíssima, aplica-se exclusivamente a esse ramo do direito, criminal, por força da Constituição, art. 5º, XL.

O Cód. Tributário Nacional -art. 106- também contempla especificamente a retroatividade benéfica da lei tributária “quando seja expressamente interpretativa” e quando, cuidando-se de caso não julgado definitivamente, deixar de defini-lo como infração ou cominar penalidade menos gravosa. Em todo caso, na condição de não haver sido cometido mediante fraude e não implicar falta de pagamento de tributo

Portanto, o que a lei nova não pode desconsiderar é a situação jurídica (Roubier) segundo a qual ela atuou. E ainda assim, para produzir efeitos pretéritos, há-de predizê-lo expressamente.

3) Modo geral, a Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6º, após afirmar que “a lei em vigor terá efeito imediato”, isto é, não retroage, consigna em seu § 1º o conceito de ato jurídico perfeito:

*“Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”.*

Quando a lei nova atinge um processo em andamento, nenhum efeito tem sobre os fatos ou atos ocorridos sob a égide da lei revogada. Atinge, sim, o procedimento; mas só e tão somente para lhe dirigir o andamento, não o que se apura nesse proceder e nem os passos já caminhados.

Nesse sentido o processo administrativo para a apuração de irregularidades contra o meio ambiente, iniciado com o auto de infração, poderá ser considerado uma atividade administrativa que se aperfeiçoa a cada passo, até que findo e formalizado o processo em consonância com as normas de seu tempo. E esta qualidade, de ato jurídico perfeito, é protegida



pela Constituição Federal:

*“Art. 5º, XXXVI: a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”*

4) O que importa para aplicação da multa não é tanto a formalização do processo quanto a verificação dos fatos constantes do auto de infração que lhe dá início. Após a lavratura do auto de infração, as etapas posteriores são destinadas à defesa do autuado e à formação do juízo acerca dos fatos que se passaram. Julga-se o fato caracterizado como infração que consta no auto. O direito à ampla defesa é garantido, o autuado pode-se defender, porém sua defesa deve ser fundamentada nas normas vigentes ao tempo em que se passaram os fatos.

Já ocorrido o fato tipificado como infrator da legislação, a classificação da infração não pode ser alterada por norma posterior que desconsidere o fato constitutivo do tipo. As fases posteriores ao processo administrativo decorrem do próprio auto; se uma norma posterior descaracterizasse o fato como infração, só para os fatos a ela posteriores isso será válido.

O processo administrativo julga fato já consumado, e a descaracterização do fato como infração, após a lavratura do auto, não obsta a continuidade do procedimento. A norma nova não tem eficácia retroativa.

Então, o processo que aguarda julgamento de tipo desconstituído na norma nova não é extinto porque persiste a infração. Prossegue até o julgamento final. Logo, a multa poderá ser aplicada se caracterizadas as condições para tanto.

5) Toda a cadeia seqüencial de atos que compõem o processo administrativo obedece a lei que regula o próprio processo. Essa norma de natureza processual, diferente da norma material que tipifica as infrações, estabelece qual será o encadeamento dos atos que culminarão com a aplicação, ou não, da multa. Os atos



-tanto infracionais quanto procedimentais- já consumados segundo a norma vigente ao tempo de cada qual não podem ser alterados por norma posterior, mesmo que haja alteração na norma, processual ou material.

Portanto, se ao tempo do fato e da autuação a infração é tipificada como gravíssima, o julgamento deve ser feito tratando a infração como gravíssima, mesmo que outra norma altere a sua classificação. O julgamento do fato já consumado e tipificado conforme a lei vigente a seu tempo não pode ser influenciado pela lei nova, já que essa não possui eficácia retroativa para modificar a classificação do fato.

Lavrado a auto de infração e caracterizada a infração de natureza gravíssima, a publicação do Decreto estadual nº 43.127/02 não altera a consideração da infração consumada e classificada na vigência da norma anterior. A penalidade aplicada deve ser a de infração gravíssima mesmo que o novo Decreto a caracterize como infração de natureza leve.

6) O Decreto estadual nº 43.127/02 agrupou no art. 19, § 2º, item 1 do Decreto estadual nº 39.424/98, as infrações de instalação e operação de atividade potencialmente poluidora, sem licença, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental. Considerou esta infração como grave.

O tipo do art. 19, § 2º, item 1, é composto por vários verbos: instalar, construir, testar, operar ou ampliar atividade poluidora. Não é necessário a verificação conjunta e simultânea de todos as ações traduzidas pelos verbos para que se constitua a infração, alternativa como é a conjunção da norma: "ou". A ocorrência de uma só das ações é suficiente para configuração do tipo.

Não há duas ou mais infrações se o autuado cometer mais de uma das ações descritas na norma. Se o autuado "instalar" e "operar" atividade poluidora, a infração cometida foi uma só. Também porque "operação" na maioria das vezes compreende a "instalação".



Agora, só comete uma infração se as ações de operar e instalar constituírem o mesmo fato. Se o autuado instala, é autuado e, depois, ainda por cima de desatendido a primeira autuação, passa também a operar o equipamento potencial ou efetivamente poluidor, não há só uma infração, mas duas, já que o primeiro fato não coincide e se destaca do segundo.

Portanto, se o fato constitutivo do processo compreende a instalação e a operação da atividade, somente uma multa deve ser aplicada.

Entretanto, se instalar e operar constituírem dois fatos distintamente autuados, dois processos deverão ser manobrados para a verificação de cada qual das condutas autônomas, com as conseqüências de lei.

7) O valor das multas é o determinado pelo Decreto estadual nº 43.127/02, que alterou os valores do Decreto estadual nº 39.424/98, em virtude de norma expressa, Decreto estadual nº 43.127/02, art. 3º:

*“As alterações nos valores das multas promovidas por este Decreto implicam a incidência das normas pertinentes, desde que não tenha havido decisão definitiva na esfera administrativa”*

Só para o valor das multas a norma se estende aos processos ainda em andamento. Como o Decreto estadual nº 43.127/02 não o fez expressamente no que concerne às condutas tidas como prejudiciais ao meio ambiente pela lei anterior, não ocorre a extinção das infrações aplicadas em virtude daqueles fatos ocorridos sob a égide da norma anterior, ainda que sua ilicitude não tenha sido contemplada pela norma posterior. Nisso legisla diferentemente do Cód. Tributário, art. 106, ali sim, expressamente prevista a hipótese -ainda que sob termos e condições- de extensão retroativa dos efeitos da norma.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



8) Em regra geral as leis não retroagem. O princípio "*tempus regit actum*" é o norteador desse entendimento. Quando se cuida de fazer com que tal ou qual efeito da lei possa alcançar situações pretéritas, ela o faz expressamente; em o fazendo, respeita os limites do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada -Constituição, art. 5º, XXXVI.

Salvo exceção expressa da lei, no direito administrativo a norma não tem eficácia retroativa.

### CONCLUSÃO

O auto de infração é ato administrativo que se presta a verificar unilateralmente, de pronto, um fato. Para o caso sob estudo, ele se prestará também a iniciar o processo administrativo ensejando ao atuado as suas razões a fim de que se conforme com todos os matizes, definitivamente, o fato só preliminarmente constatado pelo agente do poder público. Tecnicamente não se conforma à definição de ato jurídico perfeito só na medida em que suas constatações quanto ao fato que descreve e imputa ao atuado ainda pende das verificações e da defesa no curso do processo. Agora, do ponto de vista meramente processual, ato que enseja a instauração do processo, aí sim, os seus efeitos são definitivos.

Os processos administrativos que aguardam julgamento quando da edição do Decreto 43.127/2002 merecerão decisão segundo a norma da época dos fatos verificados pelo auto de infração, atuados, ainda que posteriormente descaracterizados como infração, aplicando-se a multa.

O valor da multa, em virtude do que dispõe o Decreto nº 43.127/2002, art. 3º, é o deste Decreto, mesmo para os fatos a ele anteriores.

As multas aplicam-se segundo a constatação do agente. Se

Praça da Liberdade, s/nº - Edifício da Advocacia-Geral do Estado - Andar Térreo - CEP: 30140-912





GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO




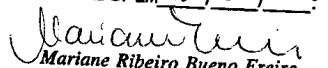
verifica que a fonte de poluição está só instalada, uma multa. Depois, se verifica que está operando, outra multa. Agora, se só foi dar-se conta da infração quando a atividade já estava operando, não há falar em autuação só por instalação que isso não corresponde à realidade, havendo de ser matéria de defesa ponderosa por parte do autuado, realçando má atuação do poder público, por intermédio do seu agente.

A aplicação retroativa de norma jurídica só se admite quando expressamente previsto e desde que não prejudique o que se adquiriu no passado já perfeito, respeitando a “situação jurídica” estabelecida (Roubier).

Este, s. m. j., o Parecer submetido às censuras superiores.

Belo Horizonte, 2 de fevereiro de 2005.

  
**Antonio Olímpio Nogueira,**  
Procurador do Estado  
OAB/MG 40.724  
MASP 355.696-6.

APROVADO. Em 18 / 03 / 2005  
  
**Mariane Ribeiro Bueno Freire**  
Consultor-Jurídico Chefe  
MASP 363.167-8 - OAB/MG 56586