



Procedência: Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM/NAI

Interessado: Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM/NAI

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Número: 16.209

Data: 06.04.2020

Classificação Temática: Meio ambiente. Barragens em cursos d'água.

Poder de polícia. Sanção pecuniária.

Relações interorgânicas.

Autarquia. Personalidade jurídica de direito público.

Crédito não tributário.

Precedentes: Pareceres AGE/NCCJ ns. 14.949/2009 e 15.719/2016.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ESTADO ORDENADOR. FISCALIZAÇÃO. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS. OBRIGAÇÃO DE CADASTRO. BARRAGENS EM CURSO D'ÁGUA. REGISTRO DE DADOS. COMPETÊNCIA. IGAM. MONITORAMENTO. RISCOS. DANOS POTENCIAIS ASSOCIADOS. SEGURANÇA DA COLETIVIDADE. RELAÇÕES INTERORGÂNICAS E ENTRE ENTIDADES COM PERSONALIDADE JURÍDICA E ÓRGÃOS. MULTA ADMINISTRATIVA. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. IGAM. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. ESTADO EM REDE. COOPERAÇÃO. INTERSETORIALIDADE. ATUAÇÃO MULTIPOLAR. ATINGIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

Opina-se pela juridicidade da atuação do IGAM, distinguindo-se a situação jurídica ora sob exame daquelas em relação às quais houve manifestação da AGE, que envolviam relações interorgânicas.

Ratificam-se os Pareceres AGE ns. 14.949/2009 e 15.719/2016 e se estabelece a distinção para o presente caso, em que se afasta a confusão entre credor e devedor, por se tratar, a entidade fiscalizadora, de autarquia, que detém personalidade jurídica própria, que não se confunde com a pessoa jurídica de direito público que a criou.

Reconhecida a juridicidade da atuação do IGAM, no exercício do poder de polícia, no âmbito de suas competências, nos termos do Decreto Estadual n. 47.866/2020, estabelecem-se diretrizes de atuação administrativa, a exemplo do Estado "em rede", de modo transversal, colaborativo, optando-se por meios consensuais integrativos ou substitutivos da atividade sancionadora, na forma das regras jurídicas de sustentação, especialmente de acordo com o art. 26 da LINDB, o que se orienta para o futuro.

Opina-se, afinal, pela ausência de ilegalidade a determinar a anulação das multas aplicadas e pela viabilidade jurídica de adoção de medida consensual, mediante ajuste entre IGAM-SEAPA, cuja decisão caberá às respectivas autoridades máximas, como melhor convier às tratativas, firmando-se acordo substitutivo à exigência da multa, na linha de orientação anterior da AGE para situação similar e tendo em vista a compreensão no sentido de que, embora a autarquia IGAM possua personalidade jurídica e patrimônio próprios, não pode ser dissociada do ente federativo por completo, especialmente sob a perspectiva de que, no final das contas, suas receitas são, ainda que parcialmente, oriundas do próprio ente político que a instituiu, desde que resguardada a obrigação de cadastro das barragens em cursos d'água, viabilizando o monitoramento e fiscalização pelo IGAM, de modo que a cooperação defina essa relação e o instrumento jurídico se fundamente na legislação em vigor.

Referências normativas: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, LINDB. Lei Federal n. 12.334/2010. Lei n. 9.433/1997. Lei 9.605/98. Lei Estadual n. 13.999/99. Lei Estadual n. 21.972/2016. Decretos Estaduais ns. 47.383/2018, 47.866/2020, 47.783/2019 e 47.772/2019. Portaria IGAM n. 03/2019.

I - RELATÓRIO

1. O Núcleo de Autos de Infrações do Instituto Estadual de Gestão das Águas - NAVIGAM consulta a Advocacia-Geral do Estado sobre a viabilidade jurídica de atuação e imposição de sanção administrativa pecuniária à Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária por descumprimento de obrigação de cadastro de barragens, conforme determinado na Portaria IGAM n. 03/2019 (controle sei 12197957).

2. Após expor posições da Advocacia-Geral do Estado em precedente supra referido, do ano de 2009, apresenta indagações sobre como proceder em relação aos autos de infração nºs. 227002/2019, 196963/2019, 196964/2019, 196962/2019, 227001/2019, 204607/2019, 204608/2019, 204609/2019, em que foram aplicadas, pelo IGAM, sanções pecuniárias à SEAPA, pontuando se haveria confusão entre credor e devedor e,

"Diante disso, resta-nos a dúvida a respeito de se a cobrança das multas é devida ou não? Devemos exercer autotutela e anular os autos de infração? Devemos arquivar os autos de infração? Se sim, sob qual fundamento? Devemos encaminhar para dívida ativa? Qual o melhor procedimento a ser adotado diante dessa situação?"

3. Esses são os contornos da consulta, vindo o expediente instruído com os autos de infração digitalizados (seis ns. 11781516, 11781786), a consulta (sei 12197957), Nota Jurídica da Procuradoria do IGAM, n. 17/2020 (sei 12466762), Parecer ASJUR/SEMAD n. 160/2016 (sei 12503028) e Parecer AGE n. 19.949/09.

II - PARECER

4. A consulta vem fundamentada em entendimento da AGE acerca de relação interorgânica, concluindo pela inviabilidade de um órgão aplicar multa administrativa em outro órgão, porque haveria confusão entre devedor e credor.

5. Entretanto, a hipótese ora sob exame se distingue daquela analisada no Parecer AGE/NCCJ n. 19.949/09, bem como em Parecer posterior, n. 15.719/2016, porque a entidade fiscalizadora aqui é uma autarquia, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, denominação que lhe foi atribuída pela Lei n. 12.584/97, alterando-se a do então Departamento de Recursos Hídricos do Estado-DRH-MG, que fora criado pela Lei n. 9.528/1987,

como pessoa jurídica de direito público, com autonomia financeira e administrativa, sede e foro na Capital, e autoridade em todo o território do Estado de Minas Gerais.

6. As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno, nos termos do art. 41, inciso IV, do Código Civil Brasileiro, e se distinguem e não se confundem com o ente federativo que a criou, sendo "centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado"^[1], do que decorre a capacidade de, em nome próprio, exercer direitos e contrair obrigações, inclusive fiscalizar os órgãos do ente político, no âmbito de suas competências.

7. Prosseguindo, tem-se, pois, situação jurídica de fiscalização do IGAM - autarquia referida no art. 12 da Lei n. 21.972/2016 e regulamentada pelo Decreto n. 47.866/2020, com personalidade jurídica de direito público, nos termos do parágrafo único do art. 1º deste decreto - sobre um órgão público, a SEAPA. Dessa forma, retoma-se o tema central da análise referente ao exercício do poder de polícia, estabelecendo-se, no presente parecer, as necessárias distinções em relação aos precedentes do NCCJ, referidos na consulta, posto que, aqui, não se trata de órgão fiscalizando órgão, mas autarquia fiscalizando órgão.

8. Em termos gerais, relativamente ao exercício do poder de polícia - Estado ordenador - de acordo com o pensamento de Raquel Melo Urbano de Carvalho ^[2],

"(...) o exercício do poder de polícia por um determinado ente político ou entidade administrativa que atue dentro dos limites da sua competência pode atingir direito individual: a) de um particular; b) de uma pessoa jurídica de direito público política ou administrativa; ou c) de uma pessoa jurídica de direito privado integrante da Administração Pública. O fundamental é que a restrição imposta decorre da supremacia do interesse da sociedade, vez que irrelevante o fato de o mesmo atingir a autonomia privada ou outra pessoa política ou administrativa."

9. Entende-se, portanto, pela viabilidade de fiscalização de uma autarquia sobre um órgão, e, no ponto, na mesma linha de raciocínio exarada no Parecer AGE/NCCJ n. 15.719/2016.

10. A distinção aqui, para o caso, diz respeito à inexistência de confusão entre credor e devedor (art. 381, do Código Civil), pela razão jurídica, simples, de que a Autarquia IGAM tem personalidade jurídica própria. Contudo, a questão merece reflexão, quando se considera que, em última análise, para além do patrimônio e receita próprios da entidade, ela não pode ser dissociada do ente federativo por completo, especialmente sob a perspectiva de que, no final das contas, suas receitas são oriundas do próprio Estado. A esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça - STJ se pronunciou, em julgamento de recurso representativo de controvérsia, Tema 433, envolvendo pagamento de honorários advocatícios à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em ação de uma autarquia daquele mesmo Estado:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA REPETITIVA. RIOPREVIDÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PAGAMENTO EM FAVOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. NÃO CABIMENTO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. "Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença" (Súmula 421/STJ).

2. **Também não são devidos honorários advocatícios à Defensoria Pública quando ela atua contra pessoa jurídica de direito público que integra a mesma Fazenda Pública.**

3. Recurso especial conhecido e provido, para excluir da condenação imposta ao recorrente o pagamento de honorários advocatícios.

(REsp 1199715/RJ, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/02/2011, DJe 12/04/2011) (Destaquei)^[3]

11. Pode-se destacar do corpo do acórdão:

Verifica-se, assim, que a questão jurídica a ser decidida nos presentes autos é **se há, ou não, confusão** entre o RIOPREVIDÊNCIA, autarquia pública estadual, e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Em outros termos, se é aplicável à espécie a Súmula 421/STJ.

Doutrina e jurisprudência são unísonas no sentido de que as Autarquias, "por serem pessoas, embora intra-estatais, são centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado", motivo pelo qual "quaisquer pleitos administrativos ou judiciais, decorrentes de atos que lhes fossem imputáveis, perante elas mesmas ou contra elas teriam de ser propostos – e não contra o Estado" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. In "Curso de Direito Administrativo", 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 161).

A propósito, confira-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES DO INSS. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTARQUIA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PROVENTOS DE APOSENTADORIA.

2. As autarquias possuem personalidade jurídica própria, distinta da entidade política à qual estão vinculadas, assim como autonomia administrativa e financeira, razão pela qual seus dirigentes têm legitimidade passiva para figurar como autoridades coatoras em Mandados de Segurança. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público do STJ. 3. Recurso Especial parcialmente provido, para afastar o reconhecimento de ilegitimidade passiva, determinando-se o retorno dos autos à origem para apreciação do mérito da demanda. (REsp 1.132.423/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 21/6/10)

Por sua vez, a Defensoria Pública é destituída de personalidade jurídica própria, uma vez que se trata um simples órgão integrante da estrutura do Estado-Membro.

Desta forma, tratando-se o RIOPREVIDÊNCIA de pessoa jurídica diversa do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, não há falar em confusão entre a primeira, credora, e o segundo, devedor. (Destaquei).

12. Houve divergência, aberta pelo Ministro Teori e, em voto vista do Min. Castro Meira, a questão ficou bem elucidada:

O acolhimento da tese esgrimida no recurso especial deflui da constatação sublinhada com ênfase pelo Ministro Relator de que a condenação da autarquia previdenciária estadual ao pagamento de honorários advocatícios à Defensoria Pública Estadual **significaria, em última análise, apenas a transferência de receitas entre entidades custeadas pela mesma Fazenda Pública.**

De fato, não se vislumbra qualquer proveito real no repasse entre entidades vinculadas – em maior ou menor grau, mas ainda assim vinculadas – ao Estado do Rio de Janeiro de verbas provenientes da Fazenda Estadual.

Ora, o preceito consagrado na Súmula 421 desta Corte objetivou justamente evitar situações dessa natureza, despidas de qualquer razoabilidade jurídica ou orçamentária, invocando o instituto da confusão para tornar descabida a condenação de verba honorária em favor da Defensoria Pública contra o ente federativo que a mantém – que não deve ser compreendido em sentido estrito, abrangendo também a administração indireta que ostenta personalidade jurídica de direito público –.

Com efeito, a autarquia é uma pessoa administrativa concebida pelo Estado e que, **nada obstante detenha relativa competência para gerir as atividades e interesses públicos que lhe são atribuídos, além de possuir personalidade jurídica e patrimônio próprios, não pode ser dissociada do ente federativo por completo, especialmente sob a perspectiva de que, no final das contas, suas receitas são oriundas do próprio Estado.**

Nesse passo, estou convencido de que a ideia-chave para a resolução da controvérsia é a percepção de que a **Defensoria Pública Estadual e a RIOPREVIDÊNCIA são mantidos com recursos cuja origem é idêntica – Fazenda Pública Estadual –**, daí porque, a par da ratio essendi da Súmula 421/STJ, não são devidos honorários advocatícios.

Também faço coro à alteração sugerida pelo eminente Min. Relator na Súmula 421/STJ, uma vez que, aparentemente, o verbete disse menos do que queria ao fazer constar em sua redação apenas a expressão "pessoa jurídica de direito público à qual pertença", deixando de estender literalmente seus efeitos às demais entidades que também integram a mesma Fazenda Pública. (Destaque meus)

13. Com efeito, a razão de decidir do julgado aproveita à matéria em discussão para corroborar o raciocínio aqui feito.

14. Além disso, em situação similar à ora examinada, envolvendo o Departamento de Estradas de Rodagem - DER/MG e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente-SEMAD/MG, sobre pagamento, por aquela autarquia, de taxas e custos de licenciamento à SEMAD, após concluir no sentido de serem devidos pelo DER à SEMAD, orientou-se no seguinte sentido:

"5. Com essas proposições conclusivas, retomamos o ponto relativo a alternativas para pagamento desses custos cobrados do DER pelos órgãos ambientais, para, considerando se tratarem de entidades que compõem o Orçamento Fiscal do Estado, verificar-se a possibilidade de utilização de instrumento de descentralização orçamentária, como autoriza o Decreto Estadual n. 46.304, de agosto de 2013, de forma a não comprometer a receita dos órgãos ambientais, observando-se a classificação da despesa."^[4]

15. O caso específico que gerou a lavratura de oito autos de infração, envolve obrigação de fazer cadastro de dados de barragens em cursos d'água pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA, como instrumento da importante Política Nacional de Segurança de Barragens, cuja competência para fiscalização e exigência do cumprimento de tal obrigação é do IGAM,

16. O art. 4º do Decreto n. 47.866/2020, que estabelece o regulamento do IGAM, prevê, no inciso VIII, a competência de fiscalizar as barragens de acumulação destinadas à reservação de água, bem como definir as condições de operação dos reservatórios, atribuindo-se ao Diretor-Geral, no art. 9º, entre outras competências, a de articular-se com instituições públicas ou privadas para a execução dos objetivos do Igam, celebrando, em nome da autarquia, convênios, contratos e outros ajustes.

17. O IGAM compõe o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – que é o conjunto de órgãos e entidades responsáveis pelas políticas de meio ambiente e de recursos hídricos, com a finalidade de conservar, preservar e recuperar os recursos ambientais e promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade ambiental do Estado - cujo sistema estadual, na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual n. 21.972/2016, **atuará de forma integrada, transversal e participativa.**

18. A Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA, ao seu turno, tem, entre suas competências, na forma do art. 2º do Decreto n. 47.783/2019, ações setoriais voltadas para a política agrícola do Estado e, entre outras, o desenvolvimento sustentável do meio rural e à implementação de políticas que promovam a produção de alimentos seguros e a segurança alimentar e nutricional sustentável; atribuições intimamente ligadas às de meio ambiente.

19. De modo que, parece-nos, devemos chamar a atenção para alternativa ao exercício da fiscalização de forma a atingir, por outro modo que não o de aplicar sanção, o objetivo primordial, consistente, no caso, na efetivação dos cadastros de barragens em cursos d'água para viabilizar o monitoramento de riscos e danos potenciais associados, de acordo com a Lei n. 12.334/2010 e a Portaria IGAM n. 03/2019, que dispõe sobre os procedimentos para o cadastro de barragens em curso d'água no Estado de Minas Gerais.

20. Em sentido lato, a ideia é indicar a concretização da cooperação entre órgãos despersonalizados e entre órgãos e entidades, em situações como a que se apresenta no presente caso, de modo a assegurar a efetividade das regras estabelecidas no âmbito de competência de cada um deles e/ou delas, o que sugere enfrentar esse ponto, seja no que diz respeito à ideia ou definição de órgão, ou para as necessárias transformações no atuar da Administração Pública; essencialmente, da sua necessária reconfiguração para concretizar os objetivos que convergem para um Estado de Direito democrático e social.^[5]

21. Nesse sentido, devem ser seguidas diretrizes como intersetorialidade, transversalidade e integração das políticas públicas, que são da pessoa jurídica de direito público e, portanto, todos os órgãos e entidades, que a compõem, devem convergir esforços para atingir o objetivo comum, de forma eficiente. Logo, incumbe a todos os órgãos e entidades buscar um modo de atuar que prime pela consensualidade, ou seja, por uma relação, interna à Administração, de estabelecimento de pactos, de termos de cooperação, de modo a tornar realidade a intersetorialidade, a complexidade e a interrelação de competências e funções, as quais buscam atingir objetivos complexos no seio de uma sociedade complexa, como é a sociedade contemporânea - como no caso sob apreciação, que envolve barragens em cursos d'água e a atividade de agricultura e pecuária, a envolver o IGAM e a SEAPA - , com o dever de atuação, portanto, de uma autarquia e um órgão.

22. O desempenho das competências de cada qual, de forma coordenada, conjunta, apoiada, coerente, confere eficiência ao exercício da atividade-fim de cada um dos envolvidos, superando-se, portanto, a divisão estanque de competências, a unilateralidade, o agir desconectado, como se a desconcentração e/ou descentralização da atividade administrativa pudessem ter esse sentido. Essa compreensão ultrapassada de administração pública culmina, não raras vezes, no desalinhamento e comprometimento da concretização de políticas públicas que são da pessoa jurídica de direito público - abrangentes. E, por isso mesmo, precisa ser superada.

23. Em outros termos, atuação articulada e coordenada: o Estado "em rede", como vem aconselhando renomados administrativistas, a exemplo de Raquel Melo Urbano de Carvalho ^[6], que quer dizer a busca de uma ação coordenada de vários órgãos e autoridades,

cada um em sua seara, isto é, conjugação de esforços para alcance de um objetivo comum, ou rede articulada de governança, mediante mecanismos de compartilhamento de informações e integração e unificação da ação administrativa.

24. Com efeito, entre os aspectos que precisam ser repensados em relação à Administração Pública contemporânea, destacam-se, no que mais de perto guiam a presente manifestação, (i) a multipolaridade da atuação administrativa, que se apresenta com aptidão para regular situações complexas, com a presença de múltiplos interesses concorrentes e, internamente à administração, abarcando a interpenetração de atribuições e intersetorialidade das políticas públicas a serem realizadas ou reguladas; (ii) a organização administrativa em rede, em decorrência mesmo da interpenetração de interesses, de modo alternativo à organização hierárquica, optando-se por relações colaborativas, sendo o pacto substitutivo da imposição, de modo a constituir uma rede policêntrica de decisões do Estado, ou, em outros termos, um processo de atuação coordenada em prol do atingimento de um interesse comum; (iii) e, nessa linha de atuação, alcançar uma administração eficiente. [7]

25. A organização administrativa estadual já traz sendas que viabilizam tais encaminhamentos, de atuação com observância de intersetorialidade, transversalidade e integração de políticas públicas, conforme se pode extrair da Lei Estadual n. 23.304, de 30.05.2019, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado, ao instituir órgãos centrais em seu art. 4º, responsáveis, no âmbito de suas respectivas competências, por elaborar políticas, normas e diretrizes a serem seguidas; bem como ao definir, como vinculação, no inciso III de seu art. 3º, a relação de entidade da administração indireta com a secretaria de Estado responsável pela formulação das políticas públicas de sua área de atuação, para a **integração de objetivos, metas e resultados**. E, ainda, ao prever, no art. 5º, que os órgãos, as autarquias e as fundações da administração pública do Poder Executivo, observada a conveniência administrativa, poderão, nos termos de decreto, compartilhar a execução das atividades jurídicas e de apoio e suporte administrativo, bem como os insumos necessários à execução de projetos estratégicos de governo, entremostrando-se sustentáculo à ideia de cooperação entre órgãos e entidades para alcance do objetivo primordial pelo qual todos devem trabalhar, que é a efetividade da atuação administrativa em cada setor, em cada órgão, atingindo-se, afinal, o interesse público, comum, à Administração Pública, em seu sentido macro.

26. Ademais, na edição de atos administrativos, impõe-se buscar sustentação em mecanismos de consensualidade, a exemplo de acordos de vontade da Administração Pública, mediante Termo de Ajustamento de Conduta, inclusive previsto especificamente como alternativa ao cumprimento de sanção administrativa ambiental, previsto no Decreto Estadual n. 47.383/2018, que dispõe sobre a fiscalização e imposição de sanções administrativas ambientais, e no Decreto n. 47.772/2019, seguindo a previsão do art. 79-A da Lei Nacional n. 9.605/98.

27. Uma das finalidades da sanção administrativa é dissuadir o potencial infrator. A aplicação de multa visa a inibir a prática de condutas ilícitas, não intentando, a fiscalização, obter ganho econômico. Daí vir ganhando corpo a busca de acordos integrativos e substitutivos da sanção para que o bem jurídico protegido reste até mais eficazmente protegido, com medidas voltadas diretamente para sua proteção, sem prejuízo, no caso da preservação ambiental, à reparação do dano.

28. Nessa ordem, atrai-se a orientação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB cujo art. 26 preceitua:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

29. Portanto, podem-se extrair de toda a fundamentação supra, diretrizes jurídicas a serem observadas anteriormente (i) à prática de ato administrativo de imposição de sanção, avaliando-se a adoção de medidas alternativas, de consensualidade e, então, multilaterais, optando-se pela forma que melhor atenda ao interesse público específico perseguido, o que se orienta para o futuro, com fundamento no art. 24 da mesma LINDB e, (ii) no que se refere a atos administrativos já praticados, como os que se apresentam, na espécie, entende-se estar autorizada sua revisão, não para anulá-los, pois, como exposto, não há irregularidade na atuação e imposição das multas, inexistindo confusão, que seria o fundamento para sua anulação, mas para motivar e promover sua adequação por meio de atos consensuais, com fundamento no art. 20 da LINDB, aproveitando-se, no que couber, as regras do Decreto Estadual n. 47.772/2019, aplicável aos autos de infração lavrados após sua vigência, nos termos do seu art. 14, considerando que partes dos recursos arrecadados serão geridos pela SEMAD, mediante delegação específica do IEF, da FEAM e do IGAM, o que justifica aderir à compreensão do STJ, citada, bem como à recomendação posta no Parecer AGE/NCCJ n. 15.344/2014, para, de forma motivada, firmar acordo substitutivo das multas, garantindo-se a efetivação dos cadastros para monitoramento das barragens em cursos d'água, na forma da legislação em vigor, resguardando-se de qualquer prejuízo a fiscalização de competência do IGAM.

III - CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, opina-se:

31. Pela ratificação das orientações precedentes do Núcleo Central de Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado, quanto à imposição e cobrança de multa administrativa no âmbito de relações interorgânicas, no sentido de sua inviabilidade jurídica e fática, por se verificar a confusão entre devedor e credor, cujo responsável pelo pagamento do montante decorrente da sanção pecuniária, em última análise, é a pessoa jurídica de direito público à qual pertencem os plexos de competências desconcentradas.

32. Pela distinção dos precedentes em relação à situação jurídica em análise, que envolve uma autarquia, o IGAM, que detém personalidade jurídica de direito público, o que afasta a confusão entre credor e devedor, e, assim, a justificativa para anulação da multa aplicada, com fundamento no art. 381, do Código Civil brasileiro.

33. Pela juridicidade da atuação do IGAM, no exercício do poder de polícia, no âmbito de suas competências, nos termos do Decreto Estadual n. 47.866/2020.

34. Pela atenção às diretrizes de atuação administrativa assentadas, do Estado "em rede", de modo transversal, colaborativo, optando-se por meios consensuais integrativos ou substitutivos da atividade sancionadora, na forma das regras jurídicas de sustentação, especialmente de acordo com o art. 26 da LINDB, o que se orienta para o futuro.

35. Afinal, pela ausência de ilegalidade a determinar a anulação das multas aplicadas e pela viabilidade jurídica de adoção de medida consensual, mediante ajuste entre IGAM-SEAPA, cuja decisão caberá às respectivas autoridades máximas, como melhor convier às tratativas, firmando-se acordo substitutivo à exigência da multa, na linha de orientação anterior da AGE para situação similar e tendo em vista a compreensão no sentido de que, embora a autarquia IGAM possua personalidade jurídica e patrimônio próprios, não pode ser dissociada do ente federativo por completo, especialmente sob a perspectiva de que, no final das contas, suas receitas são, ainda que parcialmente, oriundas do próprio ente político que a instituiu, desde que resguardada a obrigação de cadastro das barragens em cursos d'água, viabilizando o monitoramento e fiscalização pelo IGAM, de modo que a cooperação defina essa relação e o instrumento jurídico se fundamente na legislação em vigor.

À consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1. OAB.MG 91.692

Aprovado em:

Wallace Alves dos Santos
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado

1. Nas palavras do prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu Curso de Direito Administrativo, 25. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, 161.
2. CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo: Parte geral, intervenção do Estado e estrutura da Administração. Salvador: Juspodivm, 2008, 328.
3. Decisão disponível em <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=AUTARQUIA+E+PERSONALIDADE+E+CONFUS%C3O&repetitivos=JULGADO+E+CONFORME+E+%22RECURSOS+REPETITIVOS%22&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> (03.04.2020)
4. Parecer AGE/NCCJ n. 15.344, de 30.05.2014. Disponível em <<http://www.advocaciageral.mg.gov.br/institucional/bases-juridicas/2016>> (02.04.2020)
5. A respeito do assunto, BITENCOURT NETO, Eurico. "Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI." Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773. Disponível em <file:///C:/Users/User01/Downloads/revista_investigacoes_constitucionais_eurico_interorganico.pdf> (30.03.2020)
6. "Brumadinho: uma tragédia e muitos problemas (parte 6). Disponível em <<http://raquelcarvalho.com.br/2019/02/03/brumadinho-uma-tragedia-e-muitos-problemas-parte-6/>> (04.04.2020)
7. BITENCOURT NETO, Eurico. "Transformações...



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 06/04/2020, às 08:47, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).
Nº de Série do Certificado: 168803181906009591244620690996012212091



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 06/04/2020, às 09:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 06/04/2020, às 19:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **12834176** e o código CRC **404B8678**.

Referência: Processo nº 2240.01.0000377/2020-26

SEI nº 12834176