



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER Nº: 15.929/2017/CJ/AGE-AGE

PROCESSO Nº: 1080.01.0000180/2017-33

PROCEDÊNCIA: Instituto Estadual de Florestas

INTERESSADO: Instituto Estadual de Florestas
Ituiutaba Bioenergia Ltda.

DATA: 04/12/2017

CLASSIFICAÇÃO Dívida ativa. Crédito não tributário.
TEMÁTICA: Meio ambiente. Poder de polícia.

ASSUNTO: Assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta em fase recursal para o fim de suspender exigibilidade de multa.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MULTA AMBIENTAL. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE. TERMO DE COMPROMISSO E TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. DISTINÇÃO. DECRETOS ESTADUAIS Ns. 44.309/2006 E 44.844/08, COM A ALTERAÇÃO DO DECRETO N. 47.137/2017. DIREITO INTERTEMPORAL. REGRAS DE PROCESSO. ISOLAMENTO DOS ATOS. AUSÊNCIA DE RETROATIVIDADE.

Pela viabilidade de se firmar o Termo de Ajustamento de Conduta, com fundamento no art. 49 do Decreto n. 44.844/08, após a conclusão do julgamento do recurso pelo Conselho de Administração do IEF, confirmando a aplicação da multa, o que deverá ser formalizado até a inscrição do crédito em dívida ativa.

As obrigações a serem fixadas no TAC devem ser diversas do dever de reparação do dano ambiental e consistir em medidas alternativas, nos termos do § 2º do art. 49 do Decreto n. 44.844/08, cuja redução do valor da multa, se o órgão competente assim decidir, somente se confirmará na hipótese de efetivo cumprimento das medidas estabelecidas no ajuste, e desde que promovidas dentro dos prazos e condições nele previstos, tudo nos termos dos §§ 1º ao 4º do mesmo art. 49, na redação dada pelo Decreto n. 47.137/2017.

I. RELATÓRIO

1. A Chefe de Gabinete do Instituto Estadual de Florestas - IEF solicita manifestação da AGE quanto à viabilidade jurídica de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta nos autos do processo administrativo n. 06020000366-08, em que figura como autuada a empresa Ituiutaba Bioenergia Ltda.
2. Ituiutaba Bioenergia Ltda., após ser comunicada da decisão do Diretor-Geral do IEF, publicada no DOMG de 12 de novembro de 2013, por via postal, AR de folhas 73, interpôs recurso contra ela, visando à reconsideração da decisão que homologou a análise administrativa e concluiu pelo indeferimento da defesa apresentada, aplicando-lhe a multa de R\$27.510,00.
3. A Procuradoria do IEF, no parecer de folhas 121 e 122, datado de 29 de junho de 2017, opinou pelo indeferimento do recurso. Submetido a julgamento pelo Conselho de Administração do IEF, decidiu-se, após os debates, baixar o processo em diligência, para ouvir a AGE sobre a possibilidade de celebração de TAC, conforme Ata da 42ª reunião daquele Conselho, ocorrida em 17 de agosto de 2017, cópia de folhas 125 a 129.
4. Em resposta ao MEMO GAB/IEF/SISEMA n. 419/17, a Procuradoria do IEF manifestou-se contrariamente ao pedido recursal de celebração de TAC, sobrevivendo a consulta.
5. O processo foi atribuído a mim em 28.11.2017.
6. É o relatório.

II. PARECER

7. A multa administrativa foi aplicada, no caso, com fundamento no Decreto Estadual n.

44.309, de 2006, em vigor à época.

8. Referido Decreto autorizava a celebração de Termo de Compromisso, a ser **firmado** no prazo de apresentação da defesa ou do recurso, nos termos do art. 48, § 1º, o que suspenderia a exigibilidade da multa.
9. Não foi firmado esse Termo no prazo de defesa, nem dentro do prazo recursal, mas a Recorrente pleiteou a assinatura do Termo de Compromisso em suas razões recursais, subsidiariamente, o que está sendo objeto de decisão agora pelo Conselho de Administração do IEF.
10. O Decreto n. 44.309/2006 foi revogado pelo Decreto n. 44.844, de 2008. Este já traz regra distinta. Seu art. 47 prevê a possibilidade de se firmar Termo de Compromisso, que deverá **ser requerido** no prazo de apresentação da defesa ou do recurso.
11. E ainda houve alteração no Decreto n. 44.844/08 pelo Decreto n. 47.137, de 24/01/2017. De acordo com a redação atual do art. 49, inciso III, deste Decreto, as multas podem ter sua exigibilidade suspensa nos casos que menciona, prevendo-se que o Termo de Ajustamento de Conduta **pode ser firmado até a inscrição em dívida ativa** do crédito decorrente da multa aplicada (§ 3º).
12. Eis a questão que gerou o debate no âmbito do Conselho de Administração do IEF. Se estaria autorizada, ou não, a celebração do ajuste pedido pela empresa Ituiutaba.
13. As questões levantadas pela Procuradoria do IEF são no sentido de que o prazo recursal está findo; não há reconhecimento do dano pelo autuado e não haveria medida a cumprir, porque, com o decurso do tempo, a vegetação suprimida já terá regenerado.
14. Com o devido respeito a essa posição, parece-me que o pleito comporta outra solução, conforme passamos a expor.

Distinção entre o Termo de Compromisso e o TAC previstos nos Decretos estaduais

15. Ambos os Decretos estaduais, de 2006 e de 2008, preveem instrumentos distintos de ajustes, que podem ser celebrados também em momentos distintos, com eficácia diversa: no curso do processo de apuração da infração administrativa para aplicação da pena pecuniária e constituição do crédito e após a aplicação definitiva da penalidade, no prazo para pagamento.
16. Sob a vigência do art. 48, § 1º, do Decreto n. 44.309/2006, o Termo de Compromisso deveria ser firmado no prazo de defesa ou de recurso. Já sob a égide do art. 47 do Decreto n. 44.844/08, está autorizado que seja requerido dentro desses mesmos prazos. Ao seu turno, o Termo de Ajustamento de Conduta está previsto tanto no Decreto n. 44.309/2006 (art. 50) como no Decreto n. 44.844/08 (art. 49) com a finalidade de suspender a exigibilidade da multa **após a constituição definitiva dela**, ou seja, após findo o processo administrativo.
17. Portanto, o Termo de Compromisso integra o procedimento e é anterior à constituição definitiva da multa. Tem, pois, efeito integrativo ao processo de apuração da infração e aplicação da respectiva sanção administrativa **cominada**, porque não se chegará a aplicar a sanção, desde que sejam integralmente cumpridos os termos do compromisso. Ou seja, essa medida consensual incide sobre o próprio processo administrativo, podendo resultar em decisão diversa de aplicação de pena pecuniária.
18. O Termo de Ajustamento de Conduta (art. 50 e 49 dos Decretos ns. 44.309/06 e 44.844/08, respectivamente), de forma diversa, pode vir a substituir a multa, parcialmente, reduzindo-a (art. 49, § 2º do Decreto n. 44.844/08), desde que, aqui também, sejam cumpridas todas as obrigações fixadas no ajuste dentro dos prazos e condições nele previstos. Ou seja, os arts. 48 e 49 do Decreto 44.844/08, do mesmo modo que os arts. 49 e 50 do Decreto n. 44.309/2006, tratam de situação em que fica suspensa a exigibilidade da multa **aplicada**, após o devido processo administrativo. Dizem respeito, portanto, a hipótese de acordo integrativo à decisão administrativa relativa à **execução** do crédito, mediante adoção de medidas consensuais em prol do meio ambiente. Nesses casos, se o compromissário cumprir todas as obrigações fixadas no TAC, extingue-se a exigibilidade da multa ou de parte dela, conforme for a hipótese legal. Caso contrário, essa pode ser executada, além das multas, multas diárias e demais obrigações de fazer assumidas no ajuste.
19. Com efeito, no caso, impõe-se definir se ainda caberia celebração de Termo de Compromisso, antes da decisão sobre a aplicação da penalidade, ou se caberia Termo de Ajustamento de Conduta, após conclusão do julgamento e aplicação da penalidade. Ou se não há autorização legal para nenhuma das hipóteses, à vista de questão de direito intertemporal.

❑ Questão de direito intertemporal. Hipótese de retroatividade?

20. Estamos tratando de ambos os Decretos que dispõem sobre o processo de apuração de infração administrativa ambiental. Por isso, estamos tomando em consideração regras atuais. Não porque estaríamos admitindo sua retroatividade em detrimento do princípio *tempus regit actum*, mas porque as regras referentes ao momento em que pode ser firmado ou requerida a celebração de Termo de Compromisso (art. 48, § 1º, do Decreto n. 44.309/06 ou art. 47 do Decreto n. 44.844/08) ou requerida a celebração de TAC (art. 50 do Decreto 44.309/06 ou 49 do Decreto 44.844/08), em nosso entender, são regras

processuais. Logo, alcançam os atos a serem praticados ao tempo em que estão em vigor.

21. Conforme já tivemos a oportunidade de manifestar relativamente a direitos materiais, e aqui ratificamos a posição, o ato jurídico perfeito não pode ser colhido por lei superveniente, em respeito ao art. 5º, XXXVI, da Constituição da República e ao art. 6º do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). A lei tem aplicação imediata. Entrando em vigor, "atinge imediatamente as situações que defronta, mas não inflete sobre o passado, alterando valorações produzidas já." (ASCENSÃO, José de Oliveira. **Introdução à ciência do direito**. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 536).
22. E pode ser que a lei nova, que tem efeito imediato e geral, possa alcançar os efeitos de atos produzidos antes de sua entrada em vigor, mas que continuam produzindo efeitos a partir do tempo em que se iniciou sua vigência (relações de natureza continuativa). Lado outro, quando se tratar de ato jurídico perfeito, ou seja, aquele já **consumado** segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou, está vedada a incidência da regra nova, de forma a evitar uma retroatividade extrema (alcance de relações totalmente encerradas por lei nova).

"A lei tem de respeitar a aquisição de direitos, mas não o conteúdo destes; porém, o próprio conteúdo passa a ser intocável quando os efeitos se consumarem. A retroatividade só encontrará portanto espaço para se expandir, eventualmente, no que tange a efeitos ainda em aberto." (ASCENSÃO, José de Oliveira. **Introdução à ciência do direito**. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 536)
23. O STJ adota a mesma orientação referente à irretroatividade de lei nova, em análise de caso de auto de infração, destacando-se, naquele Tribunal Superior, que se faz valer, no campo ambiental-urbanístico, a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos, e não a contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da Natureza: O "**direito material aplicável à espécie é o então vigente à época dos fatos**. In casu, Lei n. 6.766/79, art. 4º, III, que determinava, em sua redação original, a 'faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado' do arroio" (REsp 980.709/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.12.2008). (PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012) (Negritamos)
24. Contudo, a situação ora examinada reclama solução distinta, eis que não estamos cogitando de retroatividade ou de aplicação de norma mais benéfica, mas de aplicação de uma **regra processual**, que alcança os atos a serem praticados dentro do curso do procedimento administrativo.
25. Tendo em vista o disposto no art. 5º, XXVI, da Constituição Federal, e nos arts. 14 e 15 do Código de Processo Civil de 2015, entende-se que deve ser adotado o sistema de isolamento de atos do processo, aplicando-se as novas regras aos atos vindouros, isto é, àqueles atos a serem praticados sob a égide das regras em vigor.
26. É que o Termo de Compromisso e o de Ajustamento de Conduta, previstos nos Decretos estaduais, são instrumentos que viabilizam medidas específicas de reparação do dano, correção ou cessação da poluição ou degradação ambiental, ou medidas alternativas, podendo alterar a solução do processo administrativo ou o processo de inscrição do crédito em dívida ativa, como explicitado acima nos parágrafos 15 a 19. Ou seja, não estamos dispendo sobre a multa, em si mesma (direito material), mas sobre uma alternativa de solução consensual e de interesse para a proteção ambiental, e, portanto, de instrumental procedimental.
27. No caso, admitindo-se que a atuada pleiteou a celebração de Termo de Compromisso em suas razões recursais, embora o tenha feito de forma subsidiária, fato é que fez o requerimento em seu recurso, cujo julgamento está sendo feito pelo Conselho Administrativo do IEF. Ainda não houve a conclusão do julgamento do recurso.
28. De outra banda, temos que a ultra-atividade das regras do Decreto de 2006 (o que é adotado por nosso ordenamento jurídico para prestigiar a irretroatividade de norma posterior) encontra limite na própria política estadual de adoção de medidas consensuais em prol do meio ambiente, observando-se que o art. 47 do Decreto n. 44.844/08 foi mais flexível ao prever a possibilidade de o atuado apenas requerer a celebração no prazo recursal. Assim, como não foi proferida nem publicada decisão definitiva sobre o recurso, temos que está autorizado, em tese, firmar-se compromisso, porque o ato será efetivado quando em vigor a regra do art. 47, isto é, será colhido por nova regra procedimental.
29. Entretanto, tendo em vista o fato de a Recorrente não ter admitido a prática da infração e ter amparado seu pedido nos arts. 50, II, e 75 do Decreto n. 44.309/06 e 49, § 2º, do Decreto n. 44.844/08, opina-se pela conclusão do julgamento, aplicando-se a penalidade pecuniária e, após, com fundamento na regra de procedimento atual, fixada no art. 49 do Decreto n. 44.844/08, pela viabilidade jurídica de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta requerido, o que pode ser feito até a inscrição em dívida ativa (§ 3º do art. 49).
30. Quanto às obrigações a serem estabelecidas no TAC, tendo em vista as questões levantadas pela Procuradoria do IEF, devem ser diversas do dever de reparação do dano ambiental decorrente da infração - que já é imputado à atuada - e consistirão em

medidas alternativas, nos termos do § 2º do art. 49 do Decreto n. 44.844/08, cuja redução do valor da multa, se o órgão competente assim decidir, porque se trata de uma faculdade, somente restará confirmada na hipótese de efetivo cumprimento das medidas estabelecidas no ajuste, e desde que promovidas dentro dos prazos e condições nele previstos, tudo nos termos dos §§ 2º e 4º do mesmo art. 49.

III. CONCLUSÃO

30. À vista do exposto, concluímos pela viabilidade jurídica de celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, com fundamento no art. 49 do Decreto Estadual n. 44.844/08, na redação dada pelo Decreto n. 47.137/2017.

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Servidor(a) Público(a)**, em 04/12/2017, às 11:03, 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 **Danilo Antonio de Souza Castro, Servidor(a) Público(a)**, em 04/12/2017, às 16:14, 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: 154125403465029785689481714169423024660



Documento assinado eletronicamente por **Onofre Alves Batista Junior, Advogado-Geral do Estado**, em 05/12/2017, às 14:50, 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 **0099326** e o código CRC **C5BBC805**.

Referência: Processo nº 1080.01.0000180/2017-33

SEI nº 0099326