



O Advogado-Geral do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:
“Aprovo. Em 28/12/2011/2011”

Procedência: Gabinete do Advogado Geral do Estado

Interessados: Advogado Geral Adjunto do Estado

Procuradora-chefe da Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas - IEF

Número: 15.138

Data: 28 de dezembro de 2011

Ementa: MULTA AMBIENTAL E LEI MAIS BENÉFICA – SANÇÃO ADMINISTRATIVA – PRINCÍPIO GERAL DA IRRETROATIVIDADE DA LEI – ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL - ART. 96 DO DECRETO ESTADUAL N. 44.844/2008 – NORMA DE TRANSIÇÃO – CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO – PARECER AGE N. 15.047/2010.

RELATÓRIO

A Sr^a. Procuradora-chefe da Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas encaminha ao Sr. Advogado Geral Adjunto do Estado, Dr. Alberto Guimarães Andrade, Promoção e Ata de Reunião de Advogados Regionais relativas à readequação de multas ambientais em face do que dispõe o art. 96 do Decreto Estadual n. 44.844/2008 e o Parecer AGE n. 15.047/10.

Integram o expediente Promoção da Sra. Procuradora Chefe do IEF, manifestando dúvida acerca da readequação, ou não, de multas ambientais, em



virtude de superveniência de legislação mais benéfica ao autuado, em face do que dispõe o art. 96 do Decreto 44.844/08, bem como cópia do Ofício n. 967/DIVIDA ATIVA/IEF e Ata da Reunião dos Advogados Regionais e Procuradores-Chefes da AE, realizada nos dias 15 e 16 de dezembro de 2011, da qual consta a controvérsia com sugestão de remessa de Promoção para ser analisada pela Consultoria Jurídica.

Recebi o expediente.

É o relatório.

PARECER

A questão a ser dirimida diz respeito à aplicação do art. 96 do Decreto Estadual n. 44.844/2008, o qual prevê:

Art. 96. As alterações nos valores das multas promovidas por este Decreto implicam a incidência das normas pertinentes, quando mais benéficas ao infrator e desde que não tenha havido decisão definitiva na esfera administrativa.

O mesmo Decreto trouxe uma nova listagem com descrição das infrações e uma nova referência à gravidade das multas e os respectivos valores, conforme se verifica em seus anexos.

Não há nenhum caso específico sob análise para verificar se se trata de alteração da descrição da infração. Mas, nesse caso, o novo valor da multa vai se referir a uma infração diversa, o que não é a questão sob enfoque aqui, registre-se. Por isso, ressalta-se a importância de atentar para esse aspecto, que representa não apenas alteração de valor de multa, mas inclusive a capitulação, hipótese não abarcada pelo art. 96, ainda que não haja decisão definitiva.

Prosseguindo, observa-se, de acordo com o art. 96, a previsão de que as alterações nos valores das multas previstas no Decreto 44.844/2008 vão implicar a incidência de “normas pertinentes”, quando mais benéficas ao infrator. Contudo, fixa a condição de que não tenha havido decisão definitiva na esfera administrativa.

O que venha a ser decisão definitiva na esfera administrativa foi buscado pela Sra. Procuradora Chefe do IEF no Parecer AGE n. 15.047/2010.



No Parecer AGE n. 15.047/2010, deixou-se assentado, para o fim de computar o prazo prescricional de cinco anos para execução de dívida ativa, consubstanciada em crédito não tributário, como termo inicial do cômputo desse prazo, o momento a partir do qual estiver definitivamente constituído o crédito decorrente de aplicação de multa por infração administrativa ambiental e que se verificar o inadimplemento do autuado.

O termo inicial do prazo prescricional será o dia imediatamente seguinte ao prazo de vinte dias para apresentação de defesa, quando esta não for apresentada. Caso contrário, do fim do prazo para pagamento, após decisão definitiva e notificação do autuado. Em ambas as hipóteses, ter-se-á verificado a preclusão na via administrativa.

Com efeito, é certo que o Parecer AGE não alcançou a questão da revisão do valor da multa em face de advento de lei mais benéfica ao autuado. Mas deixou mesmo firmado os momentos em se tem como definitivamente constituído o crédito não tributário.

Não se trata, verdadeiramente, de lei mais benéfica, mas de ato administrativo que apresentou novos valores para multas aplicadas em idênticas situações, em substituição àquelas previstas em decreto anterior.

Destarte, passa-se à análise da questão da readequação, ou não, do valor de multas a serem executadas por ocasião de vigência de novas regras, mais benéficas ao autuado.

A ressalva do art. 96 do Decreto 44.844/2008, relativa à possibilidade de adequação dos valores de multas, desde que não tenha havido decisão definitiva na esfera administrativa, por se tratar de uma regra que excepciona o princípio geral do direito de irretroatividade da lei, parece acertada.

É que, se houver decisão definitiva na seara administrativa, significa que se apresenta uma situação de ato jurídico perfeito, na forma do art. 6º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e que, por essa razão, se amolda ao princípio contido no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República.

Saliente-se que a retroatividade de **lei** mais benéfica é amplamente reconhecida quando se trata de créditos tributários. Contudo, em se tratando de multa administrativa, esta não é a orientação do Superior Tribunal de Justiça,



com a qual coadunamos. Por isso, vamos colacionar algumas ementas de julgados ilustrativas do tema:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.176.900 - SP (20100013440-0). Relatora Ministra Eliana Calmon. 2ª Turma. DJe de 02/05/2010

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – RECURSO ESPECIAL – CONSÓRCIOS – FUNCIONAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO – MULTA ADMINISTRATIVA – PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI TRIBUTÁRIA - IMPOSSIBILIDADE – AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA DOS DISPOSITIVOS – FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL – REEXAME DE PROVAS: SÚMULA 7/STJ.

1. Inaplicável a disciplina jurídica do Código Tributário Nacional, referente à retroatividade de lei mais benéfica (art. 106 do CTN), às multas de natureza administrativa. Precedentes do STJ.
2. Não se conhece do recurso especial, no tocante aos dispositivos que não possuem pertinência temática com o fundamento do acórdão recorrido, nem tem comando para infirmar o acórdão recorrido.
3. Inviável a reforma de acórdão, em recurso especial, quanto a fundamento nitidamente constitucional (caráter confiscatório da multa administrativa).
4. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas.
5. Recurso especial parcialmente conhecido e provido.

Está consignado no corpo do acórdão:

Diante da modificação legislativa, o Tribunal de origem, confirmando os termos da sentença, aplicou o princípio geral da norma sancionatória menos gravosa e reduziu a multa aplicada, sem considerar que a multa administrativa não se equipara às multas sancionatórias.

In casu, a sanção pecuniária foi imposta pelo Poder de Polícia do Estado, mediante órgão representativo (Ministério da Fazenda), em razão da relação de direito material em que o Estado, com o seu *jus imperii*, impõe ao administrado multa proveniente do descumprimento de normas de natureza administrativa (direito público).

Sobre o tema, leciona o Professor Marçal Justen Filho:

A sanção administrativa pode ser considerada como manifestação do poder de polícia. A atividade de poder de polícia traduz-se na apuração da ocorrência de infrações a deveres da mais diversa ordem, impondo à Administração o poder-dever de promover a apuração do ilícito e a imposição da punição correspondente. (Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 397)

Assim, afasta-se a disciplina jurídica do CTN, porquanto não se



questiona, na hipótese, pagamento de crédito tributário, mas valores cobrados à título de multa, que, repito, possui natureza eminentemente administrativa.

Nessa mesma linha são os precedentes da Segunda Turma desta Corte: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. APLICAÇÃO DE MULTA. **RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA**. APLICAÇÃO POR ANALOGIA DE REGRAS DOS DIREITOS TRIBUTÁRIO E PENAL. IMPOSSIBILIDADE. **INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA**. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL DA ORIGEM. RECURSO ESPECIAL VIA INADEQUADA.

1. Em primeiro lugar, a controvérsia foi decidida pela origem com fundamento constitucional (princípio da irretroatividade das leis - art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição da República vigente), motivo pelo qual a competência para apreciar e julgar eventual irresignação é do Supremo Tribunal Federal e o recurso especial é via inadequada para tanto. Precedente.

2. **Em segundo lugar, não são aplicáveis à espécie dispositivos do Código Tributário Nacional e do Código Penal porque, embora o especial tenha sido interposto nos autos de execução fiscal, a multa imposta decorre do exercício do poder de polícia pela Administração Pública - infração administrativa.**

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 761.191/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/05/2009, DJe 27/05/2009 - grifo nosso)

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - INAPLICABILIDADE DO CC E DO CTN - DECRETO 20.910/32 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA.

1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.

2. **Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.**

3. Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.

3. Recurso especial improvido.

(REsp 623023/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2005, DJ 14/11/2005 p. 251)



Colaciono, ainda, as seguintes decisões monocráticas: REsp 1.148.500/MG, da relatoria do Ministro Castro Meira, DJ de 6.8.2009, e REsp 833.215/CE, da lavra do Ministro Mauro Campbell, DJ de 3.12.2009.

Dessa forma, incorreto o entendimento adotado pelo Tribunal de origem, no que tange à aplicação de princípio contido no microsistema tributário à circunstância distinta, situada na esfera administrativa.

Assim, à luz desse novo posicionamento, caberá a instância ordinária verificar a data do cometimento da infração administrativa, com o intuito de se definir qual diploma normativo vigia à época dos fatos.

**AgRg no AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.109.511 - SP
(20080231212-0)**

EMENTA: PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO – PRESCRIÇÃO – RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO – CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA – INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO CIVIL E DO CTN – DECRETO 20.910/32 – PRINCÍPIO DA SIMETRIA – ENTENDIMENTO REAFIRMADO PELA PRIMEIRA SEÇÃO NO JULGAMENTO DO RESP 1105442/RJ **SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC.**

1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.

2. Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, **afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.**

3. Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.

4. A Primeira Seção desta Corte, em 09.12.2009, por ocasião do julgamento do REsp 1105442/RJ, submetido ao rito previsto no art. 543-C do CPC, (acórdão pendente de publicação), reafirmou o entendimento que é de cinco anos o prazo prescricional para cobrança de multa de natureza administrativa com aplicação do disposto no art. 1º do Decreto 20.910/32.

5. Agravo regimental não provido. (Destaque nosso)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. APLICAÇÃO DE



MULTA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO POR ANALOGIA DE REGRAS DOS DIREITOS TRIBUTÁRIO E PENAL. IMPOSSIBILIDADE. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL DA ORIGEM. RECURSO ESPECIAL VIA INADEQUADA.

1. Em primeiro lugar, a controvérsia foi decidida pela origem com fundamento constitucional (princípio da irretroatividade das leis - art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição da República vigente), motivo pelo qual a competência para apreciar e julgar eventual irresignação é do Supremo Tribunal Federal e o recurso especial é via inadequada para tanto. Precedente.

2. Em segundo lugar, não são aplicáveis à espécie dispositivos do Código Tributário Nacional e do Código Penal porque, embora o especial tenha sido interposto nos autos de execução fiscal, a multa imposta decorre do exercício do poder de polícia pela Administração Pública - infração administrativa.

3. Agravo regimental não provido."

(AgRg no REsp 761.191/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12.5.2009, DJe 27.5.2009.)

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais não é pacífico o entendimento a respeito da matéria:

EMENTA: ADMINISTRATIVO - ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO - INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF - COMPETÊNCIA - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL Comprovada a infração consistente no consumo de carvão vegetal sem a prova de sua origem ou procedência duvidosa, confirma-se a imposição de multa pelo ato ilegal. O advento de lei posterior ao auto de infração em nada modifica a situação do infrator. Ela somente será aplicada aos fatos posteriores à sua publicação, mas não àquele anterior, que não tem a sua validade afetada.(Apelação Cível n.º 1.0024.04.464063-9/001, Comarca de Belo Horizonte, Relator Des. WANDER MAROTTA, 07/03/2006).

Nesse julgado, o Des. Wander Marotta fez consignar:

O advento de lei posterior ao auto de infração em nada modifica a situação da apelante. Ela somente será aplicada aos fatos posteriores à sua publicação, mas não àquele anterior, que não tem a sua validade afetada. É a aplicação do princípio da irretroatividade da lei, previsto no art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil ("a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada"), e repetido no art. 5º, XXXVI, da Carta da República ("a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico



perfeito e a coisa julgada").

Comprovada a infração e a legalidade do procedimento que a confirmou, está correta a decisão hostilizada em julgar improcedente o pedido inicial.

EMENTA: "ADMINISTRATIVO - ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO - INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF - COMPETÊNCIA - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL - (...). Comprovada a infração consistente no extravio das Guias de Controle Ambiental - GCA's, e a legalidade do procedimento que a confirmou, confirma-se a imposição de multa pelo ato ilegal. O advento de lei posterior ao auto de infração em nada modifica a situação do infrator. Ela somente será aplicada aos fatos posteriores à sua publicação, mas não àquele anterior, que não tem a sua validade afetada. (Apelação Cível n.º 1.0024.04.493758-9/001, comarca de Belo Horizonte, Relator Des DELMIVAL DE ALMEIDA CAMPOS, 21/03/2006).

ADMINISTRATIVO. MULTA POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. EXIGÊNCIA DE DEPÓSITO PRÉVIO. RECURSO ADMINISTRATIVO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO DE LEI NOVA A PROCESSO EXTINTO. IMPOSSIBILIDADE. Em casos análogos ao presente, relativos à exigência do desse depósito, não ocorrendo ofensa ao disposto nos incisos LIV e LV do artigo 5º da Carta Magna, porquanto não há, em nosso ordenamento jurídico, a garantia ao duplo grau de jurisdição. Não se aplica ao caso a Lei Estadual n. 14.309/02, porquanto tal lei não pode atingir uma situação jurídica já consolidada. Quando da edição da referida lei o processo administrativo já estava extinto. (Apelação Cível n.º 1.0024.02.733158-6/001, comarca de Belo Horizonte, Relator DES MARIA ELZA, 13/05/2004)

"EMENTA: Administrativo. **AMBIENTAL. INFRAÇÃO. LEI** mais benéfica. **RETROATIVIDADE.** Art. 106 do CTN. **LEI** Estadual 10.561 de 1991. Revogação. **LEI** Estadual 14.309 de 2002. Auto infracional. Anulação. A **LEI** mais benéfica em infrações ambientais retroage, nos moldes do art. 106 do CTN. No presente caso, a **LEI** Estadual 14309 de 2002 revogou expressamente a **LEI** Estadual 10561 de 1991, que embasa o auto infracional, devendo o mesmo ser anulado." (TJMG: Ap. Cív. n.º 1.0024.04.193876-2/001, 3ª Câm. Cív.,



rel. Des. Manuel Saramago, DJ de 20/04/2007).

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. **RETROATIVIDADE** BENÉFICA. POSSIBILIDADE. Com a superveniência de legislação AMBIENTAL, qual seja a LEI 14.302/2002, que leva à aplicação de MULTA administrativa menos onerosa, correta a **RETROATIVIDADE** benéfica da LEI, de modo a favorecer o executado." (TJMG: Ap. Cív. nº 1.0002.04.910517-0/001, 5ª Câm. Cív., relª Desª Maria Elza, v.u., DJ de 26/10/2004).

Merece destaque o julgamento de relatoria da Desembargadora Heloisa Combat para ilustrar melhor o que vem a ser entendido:

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO Nº
1.0024.07.449074-9/002

Data da Publicação: 28/11/2008

Inteiro Teor:

EMENTA: AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL - FEAM - RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA - EXCEÇÃO - APLICABILIDADE EM CASO DE LACUNA NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL - AUSÊNCIA DE DANO AMBIENTAL - DOSIMETRIA DA PENA - RAZOABILIDADE - PROPORCIONALIDADE. - O princípio da RETROATIVIDADE das leis caracteriza exceção, aplicável no direito penal e no direito tributário, por expressa previsão constitucional e legal. No entanto, diante da existência de lacuna em legislação AMBIENTAL vigente à época da INFRAÇÃO e com o enquadramento correto dos fatos à NOVA legislação, esta, em uma interpretação extensiva, deve ser aplicada em detrimento da legislação antiga, em apreço aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, bem como da dosimetria da pena na INFRAÇÃO administrativa, em busca da adequação da gravidade da INFRAÇÃO à penalidade aplicada e capacidade financeira da empresa infratora, atentando-se, ainda, para o fato de que a conduta omissiva não causou danos ao meio ambiente. - Sentença confirmada.

No caso específico examinado no julgado, supra, a Relatora, Desembargadora Heloisa Combat, reconheceu a incidência retroativa da lei, ao fundamento de que o enquadramento correto dos fatos ela o encontrara na lei nova, verificando a existência de uma lacuna na lei em vigor à época da infração administrativa, mas reconhece a excepcionalidade de retroatividade da lei.

Com efeito, a irretroatividade da lei é um princípio geral do direito, podendo ocorrer a retroatividade apenas excepcionalmente e nos casos



expressamente previstos em lei, a exemplo da lei penal mais benéfica, prevista por razões humanitárias, e a retroatividade em matéria tributária.

Como não há lei estabelecendo essa possibilidade para o âmbito das sanções administrativas, impõe-se respeito à previsão do art. 96 do Decreto 44.844/2008.

CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação expendida, opina-se no sentido de se manter a observância dos termos do art. 96 do Decreto 44.844/2008, em vigor, combinada com a orientação posta no Parecer AGE 15.047, de 24 de setembro de 2010, quanto ao momento em que se tem como definitivamente constituído o crédito não tributário para o fim de incidência do mesmo art. 96.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 28 dezembro de 2011.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado
Coordenadora de Direito Administrativo da Consultoria Jurídica
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

“APROVADO EM: 28/12/11”
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
Procurador Chefe da Consultoria Jurídica
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597