



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



**Procedência:** Procuradoria do Instituto Mineiro de Gestão das Águas-IGAM

**Interessados:** Procurador-Chefe do IGAM

**Número:** 15.158

**Data:** 22 - março - 2012


**Ementa:** MULTA AMBIENTAL E ALTERAÇÃO NOS VALORES – ADVENTO DO DECRETO ESTADUAL N. 44.844/2008 – ART. 96 – INCIDÊNCIA - PARECERES AGE N. 15.047/2010 E N. 15.138/11 – REVISÃO – ART. 81 DO DEC. 44.844/08 – ALCANCE DA EXPRESSÃO DECISÃO DEFINITIVA.

## RELATÓRIO

O Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria do Instituto Mineiro das Águas - IGAM encaminha ao Sr. Advogado Geral do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, consulta sobre inscrição em dívida ativa de autos de infração lavrados por aquele instituto, no que concerne à incidência do art. 96 do Decreto n. 44.844/2008.

A indagação diz respeito à viabilidade jurídica de se fazer incidir o art. 96 a hipóteses de autos de infração para os quais já tenha havido decisão definitiva, situação excepcionada por referido dispositivo.

É o relatório.

  
Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Coordenadora de Área  
Consultoria Jurídica/AGE  
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



## PARECER

A situação constatada pelo consulente, em síntese, é a de que:

“os autos de infração lavrados entre 2006 e 25 de junho de 2008 apresentam duas situações recorrentes: a primeira é a emissão de decisão administrativa para adequação ao novo decreto (44.844/08) após o trânsito em julgado da penalidade; a segunda implica em alteração do valor da multa (benefício concedido pelo decreto) e nova capitulação da penalidade, sendo a materialidade do fato em momento anterior à publicação do Decreto nº 44.844/08.”

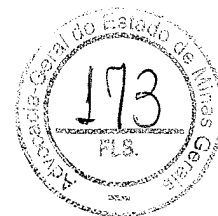
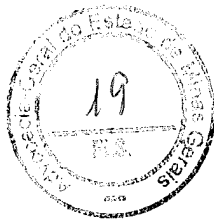
Conforme está bem explicitado na consulta, há dúvida quanto à legalidade do procedimento, especialmente diante de manifestações dessa Consultoria Jurídica acerca da aplicabilidade do art. 96 do Decreto 44.844/2008 (Parecer AGE n. 15.138/11). Por outro lado, o eventual desfazimento de atos administrativos traria conseqüências desfavoráveis à própria tutela ambiental, uma vez que há decisões proferidas com base na interpretação imprimida ao art. 81 já devidamente cumpridas e há risco de prescrição, posto se tratar de autuações lavradas no ano de 2007.

Portanto, a questão a ser dirimida diz respeito à incidência do art. 96 do Decreto Estadual n. 44.844/2008 em procedimentos administrativos, cujo auto de infração tenha sido lavrado com base no Decreto que a este antecedeu, o de n. 44.309/06, mas a decisão administrativa, em face do art. 81, tenha sido proferida em momento posterior à entrada em vigor do Decreto de 2008.

É que a regra do art. 96, que autoriza alteração nos valores das multas, só se aplica se for mais benéfica ao infrator e “desde que não tenha havido decisão definitiva na esfera administrativa”. Logo, questões essenciais a serem resolvidas dizem com o que se considera decisão definitiva, o momento em que ela é proferida e, de conseqüência, examinar o alcance da regra do art. 81 do mesmo Decreto 44.844/2008, que determina, *in verbis*:

Art. 81. Lavrado o auto de infração, o mesmo será revisto pela autoridade competente, para a verificação da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, e dos demais critérios estabelecidos neste Capítulo.

Parágrafo único. Integra a revisão prevista do *caput* a observância da existência de reincidência que, eventualmente, não tenha sido constatada, pelo agente autuante, no momento da lavratura do auto de



infração.

Na hipótese de haver alteração no auto de infração pela autoridade competente, o infrator será notificado da mesma, sendo-lhe reaberto o prazo para defesa. É como determina o art. 82 do Decreto 446844/2008.

Extrai-se das situações expostas na consulta que o comportamento administrativo no IGAM se efetivava ao entendimento de ser uma imposição legal a revisão do auto de infração prevista no citado art. 81 e, em razão disso, enquanto não efetuada tal revisão, não haveria constituição definitiva do crédito não tributário. Logo, era de se fazer incidir nos casos a previsão do art. 96 do Decreto 44.844/2008, o que estava efetivamente ocorrendo, inclusive já se constatando, em muitos casos, o efetivo pagamento, pelos autuados, do novo valor fixado.

Desta forma, a análise da situação submetida a exame será feita em três tópicos: (1º) repisar, em síntese, o teor do Parecer AGE n. 15.138/11; (2º) avaliar o alcance do disposto no art. 81 do Decreto 44.844/2008, como orientação; e (3º) Concluir pelo comportamento administrativo a tomar nos casos já decididos.

**1º - Da incidência do disposto no art. 96 do Decreto Estadual n. 44.844/2008 – Parecer AGE n. 15.138/2011.**

No corpo do Parecer AGE n. 15.138/2011, deixou-se assentado que o Decreto 44.844/2008 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. Contudo, não se cogitou, naquela consulta, de “alteração da descrição da infração”, que não era a questão sob enfoque. Isto é, não se perquiriu hipótese de nova capitulação, “não abarcada pelo art. 96, ainda que não haja decisão definitiva.”

Significa dizer: eventual incidência do art. 96 do Decreto 44.844/08 diz respeito **apenas** à verificação do **novo valor** da multa para uma mesma infração, já devidamente capitulada em conformidade com a lei em vigor à época. É que, examinando o Anexo I do Decreto 44.844/08, vê-se que foram estipulados novos valores conforme as faixas dos empreendimentos (porte inferior, pequeno, médio e grande) e a gravidade das infrações (leve, grave e gravíssima) e que não coincidem com as descrições, como formalmente previstas no Decreto 44.309/06.



É de se asseverar, contudo, a possibilidade de revisão do auto de infração, como o autoriza o art. 81 do mesmo Decreto 44.844/08, nas hipóteses ali aventadas, o que, de resto, é dever-poder da Administração, anular seus próprios atos quando eivados de vício de ilegalidade, respeitados os direitos adquiridos (art. 64 da Lei Estadual 14.184/2002).

Por outro lado, impõe-se indagar sobre a expressão “decisão definitiva”, requisito negativo para a incidência do art. 96 do Dec. 44.844/08; se o art. 81 é de aplicação obrigatória, isto é, se deve sempre ser considerada como caso de revisão ou se esta somente se justificaria, com o fim de afastar a constituição definitiva do crédito não tributário, em hipótese de verificação de alguma ilegalidade, de falta de razoabilidade, proporcionalidade, e de afronta aos demais critérios estabelecidos no capítulo VIII do Decreto, que dispõe sobre as penalidades e infrações administrativas.

Quanto à expressão decisão definitiva, extrai-se do próprio Decreto 44.844/08 o seu significado. O art. 35, *caput*, prevê que a defesa não será conhecida quando intempestiva, caso em que se tornará **definitiva a aplicação** da penalidade. E em seu § 2º, estabelece que, na hipótese de não apresentação da defesa, se **aplicará definitivamente** a penalidade.

Prosseguindo, nos arts. 36 e 37, o Decreto 44.844/08 vem cuidar das hipóteses em que for apresentada defesa, tempestivamente. Dispõem referidos dispositivos:

Art. 36. Apresentada defesa, o processo será instruído na forma e nos prazos estabelecidos pela Lei nº 14.184, de 2002.

Art. 37. Finda a instrução, o processo será submetido à **decisão** pelo órgão ou entidade responsável pela autuação, nos termos deste Decreto. (...)

Art. 41. O processo será **decidido** no prazo de sessenta dias, contados da conclusão da instrução. (...)

Art. 43. Da **decisão** a que se refere o art. 41 cabe recurso, no prazo de trinta dias, contados da notificação a que se refere o art. 42, independentemente de depósito ou caução, dirigido ao COPAM, ao CERH ou ao Conselho de Administração do IEF, conforme o caso.(...)

Art. 46. A **decisão** proferida nos termos do art. 45 é irrecorrível. (Destques)

Vê-se que decisão definitiva é aquela que reconhece a ausência de defesa, casos em que se aplica definitivamente a penalidade, ou ante o não conhecimento da defesa, por extemporânea. Ou também a decisão proferida ao



final do processo administrativo, quando ofertada defesa tempestiva pelo autuado, apta a desencadear o processo, no qual deverão ser assegurados o contraditório e a ampla defesa na preparação do provimento estatal (a decisão, que se torna definitiva quando não mais suscetível de ser impugnada por meio de recurso administrativo).

Significa dizer: se o autuado não pagou, nem se defendeu no prazo, aplicou-se definitivamente a penalidade. Do mesmo modo, se apresentou defesa intempestiva, hipótese em que esta não será conhecida e “se tornará definitiva a penalidade”. Contudo, em quaisquer dessas hipóteses – se decorrido o prazo do art. 33 do Decreto 44.844/08 sem pagamento nem defesa; se esta vier intempestivamente ou, por fim, se já existir decisão definitiva, é de se reconhecer como presente requisito prejudicial à incidência do art. 96.

## **2º. Alcance do disposto no art. 81 do Decreto 44.844/2008.**

No que tange à aplicação do art. 81, somente se justifica a revisão do ato se for verificada qualquer ilegalidade ou situação que se subsuma à sua previsão. Caso contrário, não parece nem mesmo lógico entender que deverá haver um ato administrativo formalizando a revisão de outro ato, o de lavratura de auto de infração, que se apresenta revestido de todos os requisitos legais.

Em tese, como já indicado, o auto de infração, como um ato administrativo, pode ser revisto, quando eivado de ilegalidade. Mas, na hipótese do art. 81, sua leitura deve ser conjunta com a do art. 82 para se concluir que, somente em caso de se constatar afronta à legalidade, ou a critérios de razoabilidade e proporcionalidade, ou de que o autuado é reincidente (parágrafo único do art. 81) é que se justifica e se faz necessária a revisão do auto de infração, com repercussão na constituição definitiva do crédito. Sim, porque, nesse caso, deve ser reaberto o contraditório: notificação do infrator para que exerça seu direito constitucional de defesa. Caso contrário, o crédito deverá ser tido como devidamente constituído a partir da data em que o autuado deveria ter efetuado o pagamento ou se insurgido, apresentando a competente defesa, o que não dá ensejo à readequação do valor da multa com fundamento no art. 96.

Logo, a orientação é no sentido de que somente não se terá como constituído definitivamente o crédito (se o autuado não tiver efetuado o pagamento ou apresentado defesa tempestiva), se, no momento de controle de legalidade para fim de promover a competente execução, se verificar qualquer



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



ilegalidade, circunstância em que não pode ser tido como devidamente constituído o crédito não tributário.

O que significa afirmar que a decisão proferida em caso de revisão não se trata de decisão administrativa apta a desconstituir o crédito, salvo se houver alteração no auto de infração porque presente pelo menos uma das hipóteses previstas no art. 81, mas, nessa conjuntura, a partir do ato de revisão e de lavratura de outro auto de infração é que se abrirá prazo para defesa. Aí sim, poderá ser o caso de adequação do valor da multa. Não, contudo, de alterar a capitulação.

A recapitulação não está autorizada pelo art. 96, que somente prevê que 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.”

Assim, reafirma-se a orientação do Superior Tribunal de Justiça quanto à não incidência da regra do art. 106 do CTN para a hipótese, conforme se cuidou no Parecer 15.138/2011. Não se apresenta, também, hipótese de aplicar retroativamente norma lei mais benéfica, como o autoriza o art. 5º, XL, da Constituição da República, que tem outra fundamentação jurídica.

### **3º. Procedimento a ser adotado para os casos já decididos.**

Considerando os riscos explicitados na consulta, a orientação que melhor atende ao interesse público na espécie, seja por já ter havido o cumprimento da obrigação de pagar a multa em muitos dos casos, seja quanto ao risco de prescrição, ou até mesmo de eventual judicialização, é de manutenção das decisões que entenderam pela incidência da norma do art. 96 do Decreto 44.844/08, ainda que já tivesse havido decisão definitiva.

A providência de fazer incidir a regra transitória do art. 96 para os casos em que houve a aplicação do art. 81 se deu por uma interpretação razoável de suas disposições. Ou seja, o entendimento era de que sempre deveria haver a revisão prevista no art. 81 e esta passaria a ser a decisão definitiva para o fim de aplicar a regra do art. 96.

  
Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Coordenadora de Área  
Consultoria Jurídica/AGE  
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692



## CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação expendida e considerando os Termos dos Pareceres AGE n. 15.047/2010 e n. 15.138/2001, opina-se no sentido de:

1. Manutenção das decisões proferidas com base no art. 96 do Decreto 44.844/08, em razão dos riscos de sua invalidação, como descrito na consulta, e por terem sido proferidas em decorrência de razoável interpretação dos arts. 81 e 96 do mesmo Decreto.

2. A revisão dos autos de infração só deverão ser consideradas necessárias e operacionalizadas em hipótese de identificação de alguma ilegalidade ou qualquer irregularidade, em conformidade com o que prevê o art. 81 do Decreto 44.844/2008, sendo certo que, em tal hipótese, deverá ser assegurado, ao autuado, o exercício do direito ao contraditório e, em não havendo decisão definitiva, incide a regra do art. 96.

3. Decisão definitiva na via administrativa, para o fim do art. 96, pode assim ser considerada em duas hipóteses: aquela que reconhece a ausência de defesa no prazo legal e torna definitiva a penalidade ou aquela proferida ao final do processo administrativo, quando ofertada defesa tempestiva pelo autuado, apta a desencadear o processo, e não mais suscetível de ser impugnada por recurso administrativo.

4. A conclusão n. 4 do Parecer AGE n. 15.047/210 considera defesa apresentada tempestivamente, pois, somente esta é apta a desencadear o processo administrativo, no sentido de abrir a possibilidade de debate do auto de infração, durante o curso do qual não corre decadência nem prescrição. Contudo, se a defesa for intempestiva, a decisão proferida a esse respeito não tem natureza constitutiva. Logo, não pode ser considerada para o fim de fazer incidir a regra do art. 96, porque o crédito terá se constituído definitivamente no dia imediatamente posterior ao prazo final e peremptório para o pagamento ou a defesa.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 20 de março de 2012.

*Nilza Aparecida Ramos Nogueira*  
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA  
Procuradora do Estado

Coordenadora de Direito Administrativo da Consultoria Jurídica  
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

*aprovado*  
*22/03/2012*  
*Mário Antônio Rebelo Romanelli*  
Mário Antônio Rebelo Romanelli  
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO

APROVADO EM 22/03/12

*Sérgio Pessoa de Paula Castro*  
Sérgio Pessoa de Paula Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
Masp.: 592.223-8 - OAB/MG 62.597