



Procedência: Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente - PPI

Interessados: Procuradora-Chefe e Coordenação de Meio Ambiente da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente – PPI

Parecer n.º: 15.237

Data: 27 de março de 2013

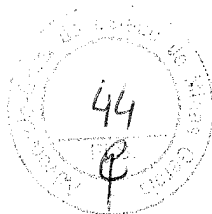
Ementa: EXECUÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) – RESERVA LEGAL – AVERBAÇÃO E RECOMPOSIÇÃO – CLÁUSULAS SEGUNDA E QUARTA – RECOMPOSIÇÃO NÃO CUMPRIDA NO PRAZO FIXADO DE TRÊS ANOS – TERMO FINAL EM JUNHO DE 2011 - MULTA.

QUESTÃO DE DIREITO INTERTEMPORAL – SUPERVENIÊNCIA DA LEI FLORESTAL N. 12.651/2012 – ART. 17, § 4º - DILATAÇÃO DO PRAZO PARA RECOMPOSIÇÃO DE RESERVA LEGAL – IRRETROATIVIDADE – ATO JURÍDICO PERFEITO - EXIGÊNCIA DA OBRIGAÇÃO FIXADA NA CLÁUSULA QUARTA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N. 06020001114/07 – MULTA DEVIDA.

RELATÓRIO

A Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente da Advocacia-Geral do Estado acolheu promoção da Coordenação de Meio Ambiente para encaminhar os questionamentos formulados à Consultoria Jurídica, como está descrito a seguir.

A Coordenação de Meio Ambiente da PPI recebeu Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta para execução. O Termo foi tomado em 18.06.2008, cujas obrigações foram estabelecidas com fundamento no



revogado Código Florestal, Lei 4.771/65, e na Lei Estadual em vigor, n. 14.309/02. A obrigação de recomposição da Reserva Legal deveria ser cumprida no prazo de trinta e seis meses, ou seja, até 18.06.2011, mas não foi.

A dúvida da Consulente diz respeito à superveniência da Lei Florestal n. 12.651/2012, que estabelece, no art. 17, § 4º, o prazo de até dois anos, a partir de sua publicação, para se iniciar o processo de recomposição da Reserva Legal, sendo que a conclusão desse processo deverá ocorrer nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental-PRA, de que trata o art. 59 da mesma lei.

Assim posta a situação, as indagações são as seguintes:

- a) É imediatamente exigível a obrigação de fazer e a multa de mora decorrente do descumprimento da obrigação de promover o reflorestamento da área de reserva legal com fundamento no TAC e na Lei Estadual nº 14.309/02?
- b) na hipótese de se entender que as disposições da Lei Federal nº 12.651/12 se sobrepõem ao estabelecido no TAC e na Lei Estadual nº 14.309/02, beneficiando os proprietários rurais e impedindo a execução imediata do título, poderá o cumprimento do ajuste ser exigido após o término do prazo fixado na nova lei?

É o relatório. Passamos a opinar.

PARECER

A questão jurídica a ser dirimida envolve análise do teor de obrigação estabelecida em cláusula do Termo de Compromisso, bem como do fenômeno das leis no tempo.

I – Da obrigação de recomposição da Reserva Legal no prazo de três anos, até junho de 2011.

A Cláusula Segunda do Termo fixa a obrigação do Compromissário de averbar a área de Reserva Legal, bem como que

O COMPROMISSÁRIO compromete-se,(sic) que no prazo de 36

Rua Espírito Santo, Centro, Belo Horizonte/MG

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
OAB/MG 91.692



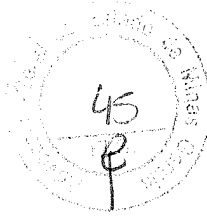
(trinta e seis meses) meses, nos termos da Lei Estadual nº 14.309, de 19 de junho de 2002 e Decreto 43.710 de 08 de Janeiro de 2004, promoverão o plantio em parcelas anuais ou implantarão o manejo de sistemas agroflorestais da área correspondente à **reserva legal na totalidade** e adoção das técnicas adequadas à condução do plantio. Ficará o Compromissário responsável pelo pagamento de uma multa equivalente a R\$2.000,00 (dois mil reais) por mês de atraso no cumprimento da obrigação de reflorestamento com utilização de espécies nativa da área de reserva legal.

A Cláusula Quarta do Termo também determina a responsabilidade do compromissário pela execução do projeto de reflorestamento, inclusive de manutenção do plantio e do replantio de mudas que vierem a morrer, sob multa de R\$2.000,00 por mês de atraso.

Dessa forma, não há dúvidas de foi fixado o **prazo de três anos** para que o compromissário promovesse o plantio, de forma a recompor a área de Reserva Legal. Não se trata, portanto, de mero isolamento da área de Reserva Legal averbada, conforme descrição contida na mesma Cláusula Segunda.

De outro lado, fica certo, também, que se trata de **fato** ocorrido sob a égide da legislação florestal anterior à publicação da Lei 12.651/12, que gerou a situação jurídica - celebração do Termo de Compromisso em 18 de junho de 2008, cujo **prazo de três anos** para cumprimento de **todas as obrigações** escoou-se em 18 de junho de 2011.

Então, temos um regime jurídico de um fato iniciado e consumado na vigência da Lei 4.771/65, cujos efeitos do ato negocial de tomada de Termo de Compromisso relativamente a tal fato também se consumaram antes do advento da Lei 12.651/2012. O momento agora é da exigibilidade da obrigação estabelecida de comum acordo em ato jurídico perfeito, a qual era exigível antes do advento da nova Lei Florestal, em 2012. Logo, a Lei 12.651/2012 não alcança essa obrigação, pois a admitirmos a superposição da lei nova para entender que a compromissária se beneficiaria de nova regra para ser-lhe deferido novo prazo de dois anos para cumprir a obrigação de recompor a Reserva Legal, na forma do art. 17, § 4º da Lei 12.651/2012, estaríamos fazendo retroagir a lei para alterar a causa da exigibilidade imediata das obrigações fixadas no Termo de Compromisso.



II- Aplicação da lei no tempo – Normas do Direito brasileiro - TAC tomado sob a égide da legislação anterior à nova lei florestal – Obrigação que deveria ser cumprida até junho de 2011, anteriormente, portanto, à vigência da Lei 12.651/2012 – Irretroatividade das novas regras.

O Termo de Ajustamento de Conduta sob análise foi tomado em conformidade com a legislação vigente à época (junho de 2008), cujo prazo de três anos expirou-se em junho de 2011. Assim, por se constituir em 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 (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010)).

A situação é complexa. Temos que considerar que 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) Significa dizer que os Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta tomados e extintos até a entrada em vigor da Lei 12.651/12 estão resguardados da incidência da legislação nova, em face do princípio geral da irretroatividade da lei.

A linha de orientação aqui seguida é a firmada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido:

Recurso extraordinário. Mensalidade escolar. Atualização com base em contrato. - Em nosso sistema jurídico, a regra de que a lei nova não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por estar inserida no texto da Carta Magna (art. 5º, XXXVI), tem caráter constitucional, impedindo, portanto, que a legislação infraconstitucional, ainda quando de ordem pública, retroaja para alcançar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada, ou que o Juiz a aplique retroativamente. E a retroação ocorre ainda quando se pretende aplicar de imediato a lei nova para alcançar os efeitos futuros de fatos passados que se consubstanciem em qualquer das referidas limitações, pois ainda nesse caso há irretroatividade - a irretroatividade mínima -, uma vez que se a causa do efeito é o direito adquirido, a coisa julgada, ou o ato jurídico perfeito, modificando-se seus efeitos por força da lei nova, altera-se essa causa que constitucionalmente é infensa a tal alteração. Essa orientação, que é firme nesta Corte, não foi observada pelo acórdão recorrido que



determinou a aplicação das Leis 8.030 e 8.039, ambas de 1990, aos efeitos posteriores a elas decorrentes de contrato celebrado em outubro de 1.989, prejudicando, assim, ato jurídico perfeito. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 188366, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 19/10/1999, DJ 19-11-1999 PP-00067 EMENT VOL-01972-02 PP-00382)

A lei nova tem efeito imediato e geral e pode 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). Essa não é a hipótese que se apresenta para exame, em que o Termo de Compromisso expirou em 2011, sem que as obrigações fixadas fossem cumpridas, o que sujeita a parte que se comprometeu ao dever de imediato cumprimento da obrigação e às multas ali estabelecidas.

O entendimento que vem de ser aqui exposto considera o ato jurídico perfeito aquele já **consumado** segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou, de forma a evitar uma retroatividade extrema (alcance de relações totalmente encerradas por lei nova) e que possa atingir a seguinte compreensão:

“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)

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em matéria ambiental, privilegia a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos, e não a contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da Natureza. No julgamento do REsp 980709, consignou-se que “a 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” foi alterada para 5 metros, mas a decisão judicial foi a de que deve ser considerada a metragem definida por lei quando da ocupação”. (REsp 980.709/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.12.2008).

Especificamente em relação ao advento da Lei n. 12.651/12, reafirme-se, o dever de conservação de área de Reserva Legal com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título de área rural foi mantido. Houve apenas a dilatação do prazo para regularização da situação. No



caso, por se tratar de ato consumado sob a vigência das normas anteriores, é exigível a obrigação de recomposição da área de Reserva Legal, como fixado.

Confira-se o seguinte julgado do STJ referente a irretroatividade de lei nova, em análise de caso de auto de infração, cuja orientação incide na espécie:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/2012). REQUERIMENTO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO. INVIABILIDADE. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. RECEBIMENTO COMO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC NÃO APONTADA. AUTO DE INFRAÇÃO. IRRETROATIVIDADE DA LEI NOVA. ATO JURÍDICO PERFEITO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 6º, CAPUT, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.

1. Trata-se de requerimento apresentado pelo recorrente, proprietário rural, no bojo de "ação de anulação de ato c/c indenizatória", com intuito de ver reconhecida a falta de interesse de agir superveniente do Ibama, em razão da entrada em vigor da Lei 12.651/2012 (novo Código Florestal), que revogou o Código Florestal de 1965 (Lei 4.771) e a Lei 7.754/1989. Argumenta que a nova legislação "o isentou da punição que o afligia", e que "seu ato não representa mais ilícito algum", estando, pois, "livre das punições impostas". Numa palavra, afirma que a Lei 12.651/2012 procedera à anistia dos infratores do Código Florestal de 1965, daí sem valor o auto de infração ambiental lavrado contra si e a imposição de multa de R\$ 1.500, por ocupação e exploração irregulares, anteriores a julho de 2008, de Área de Preservação Permanente nas margens do rio Santo Antônio.

2. O requerimento caracteriza, em verdade, pleito de reconsideração da decisão colegiada proferida pela Segunda Turma, o que não é admitido pelo STJ. Nesse sentido: RCDESP no AgRg no Ag 1.285.896/MS, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 29.11.2010; AgRg nos EREsp 1.068.838/PR, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 11.11.2010; PET nos EDcl no AgRg no Ag 658.661/MG, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, DJe 17.3.2011; RCDESP no CC 107.155/MT, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Segunda Seção, DJe 17.9.2010; RCDESP no Ag 1.242.195/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 3.9.2010. Por outro lado, impossível receber pedido de reconsideração como Embargos de Declaração, sob o manto do princípio da fungibilidade recursal, pois não se levanta nenhuma das hipóteses do art. 535 do CPC.

3. Precedente do STJ que 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).

4. Ademais, como deixa claro o novo Código Florestal (art. 59), o legislador não anistiou geral e irrestritamente as infrações ou extinguiu a ilicitude de condutas anteriores a 22 de julho de 2008, de modo a implicar perda superveniente de interesse de agir. Ao contrário, a recuperação do meio ambiente degradado nas chamadas áreas rurais consolidadas continua de rigor, agora por meio de procedimento administrativo, no âmbito de Programa de Regularização Ambiental - PRA, após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR (§ 2º) e a assinatura de Termo de Compromisso (TC), valendo este como título extrajudicial (§ 3º). Apenas a partir daí "serão suspensas" as sanções aplicadas ou aplicáveis (§ 5º, grifo acrescentado). Com o cumprimento das obrigações previstas no PRA ou no TC, "as multas" (e só elas) "serão consideradas convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente".

5. Ora, se os autos de infração e multas lavrados tivessem sido invalidados pelo novo Código ou houvesse sido decretada anistia geral e irrestrita das violações que lhe deram origem, configuraria patente contradição e ofensa à lógica jurídica a mesma lei referir-se a "suspensão" e "conversão" daquilo que não mais existiria: o legislador não suspende, nem converte o nada jurídico.

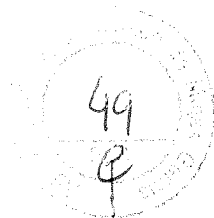
Vale dizer, os autos de infração já constituídos permanecem válidos e blindados **como atos jurídicos perfeitos** que são - apenas a sua exigibilidade monetária fica suspensa na esfera administrativa, no aguardo do cumprimento integral das obrigações estabelecidas no PRA ou no TC. Tal basta para bem demonstrar que se mantém incólume o interesse de agir nas demandas judiciais em curso, não ocorrendo perda de objeto e extinção do processo sem resolução de mérito (CPC, art. 267, VI).

6. Pedido de reconsideração não conhecido.

(PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012)

III – Retroatividade de lei mais benéfica – Princípio não aplicável ao âmbito administrativo.

A questão específica de dilatação do prazo para exigência de recomposição da Reserva Legal pela Lei 12.651/2012 não prejudica a exigibilidade da multa pelo descumprimento da obrigação de recompor a Reserva Legal.



A retroatividade de lei mais benéfica é amplamente reconhecida quando se trata de créditos tributários, não relativamente a multas administrativas. A orientação do Superior Tribunal de Justiça é nesse sentido, conforme ementas de julgados ilustrativos 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.

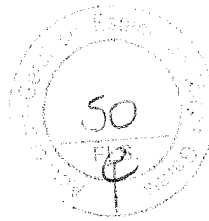
In casu, a sanção pecuniária foi imposta pelo Poder de Polícia do Estado, mediante órgão representativo (Ministério da Fazenda), em razão da relação de direito material em que o Estado, com o seu *jus imperii*, impõe ao administrado multa proveniente do descumprimento de normas de natureza administrativa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

Rua Espírito Santo, Centro, Belo Horizonte/MG

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MAG 944:172-1 - OAB/MG 91.692



Assim, afasta-se a disciplina jurídica do CTN, porquanto não se questiona, na hipótese, pagamento de crédito tributário, mas valores cobrados a 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.

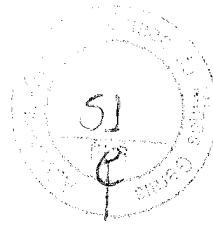
1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.

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 (2008/0231212-0)

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.

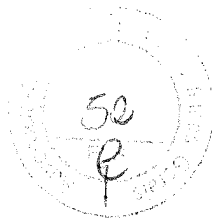
2. Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, **afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.**

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."

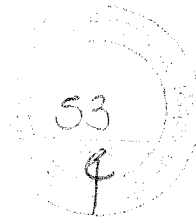
(AgRg no REsp 761.191/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12.5.2009, DJe 27.5.2009.)

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais não é pacífico o entendimento a respeito da irretroatividade da lei mais benéfica quanto a infrações ambientais, mas já há julgados na mesma linha do STJ:

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.

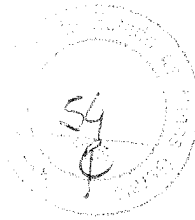
EMENTA: "ADMINISTRATIVO - ANULAÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO - INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF - COMPETÊNCIA - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL - (...). Comprovada a infração consistente no extravio das Guias de Controle Ambiental - GCA's, e a legalidade do procedimento que a confirmou, confirma-se a imposição de 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)

No caso sob exame, com maior razão não haverá de se entender possível que as normas mais benéficas da Lei 12.651/2012 sejam adotadas para, além de afastarem a exigência das multas, autorizarem o deferimento de novo prazo para o cumprimento de obrigação fixada em AJUSTE entre as partes compromissárias e o IEF, em atenção, inclusive ao princípio da boa-fé objetiva.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a propósito de questão similar, decidiu:

1 - Processo: Apelação Cível 1.0016.11.009361-0/001
0093610-54.2011.8.13.0016 (1)



Relator(a): Des.(a) Valdez Leite Machado

Data de Julgamento: 29/11/2012

Data da publicação da súmula: 07/12/2012

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL - SUSPENSÃO DO PROCESSO - PROMULGAÇÃO DO **NOVO CÓDIGO FLORESTAL** - PERDA DO OBJETO - ATO JURÍDICO PERFEITO - IRRETROATIVIDADE DA LEI CIVIL - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL - PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA - AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL - OBRIGAÇÃO DO PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL - MINISTÉRIO PÚBLICO - COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR RESERVA LEGAL - INSTITUIÇÃO DA RESERVA LEGAL - INICIATIVA DO PROPRIETÁRIO.

- A entrada em vigor do **Novo Código Florestal** em nada afeta a execução em trâmite, cujo título executivo extrajudicial consiste no Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o executado e o Ministério Público, portanto, ato jurídico perfeito, que não pode ser alcançado pela nova Lei, eis que instituído na vigência da Lei 4.771/1965, nos termos do art. 6º, § 1º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, nova redação da Lei 12.376/2010).

- A falta de limitação para a incidência da multa diária, não torna nulo o Termo de Ajustamento de Conduta, principalmente porque a fixação do termo final da incidência da multa, não constitui requisito legal para sua imposição no Termo de Ajustamento de Conduta.

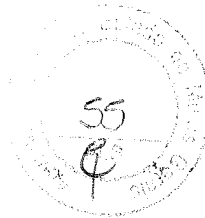
- Não acarreta a nulidade do Termo de Ajustamento de Conduta, o fato de inexistir vegetação nativa no imóvel de propriedade do embargante, tendo em vista ser obrigatória a averbação da área de reserva legal, visando precipuamente à preservação ambiental, como determinado pela Lei 4.771/1965 (**Código Florestal**), no seu art. 16, § 8º, aplicável à espécie, pois vigente à época da instituição do Termo de Ajustamento de Conduta.

- **A pretensão do executado de se eximir do cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o MP afronta o princípio da boa fé objetiva**, já que sua obrigação consta do TAC firmado e a ninguém é permitido venire contra factum proprium (pleitear em juízo contra os próprios atos).

- A instituição da reserva legal é dever do proprietário, possuidor ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa no imóvel.

- O Ministério Público tem competência para fiscalizar as áreas de reserva legal, amparado na legislação ambiental vigente.

- Deve partir do proprietário ou do possuidor do imóvel rural, a iniciativa da instituição e averbação da reserva legal.(Grifamos)



CONCLUSÃO

Ante o exposto, consideramos que a hipótese versa sobre situação em que incide o princípio da irretroatividade da lei nova, por se tratar de ato jurídico perfeito, consumado sob a vigência da legislação anterior, cujos efeitos também se aperfeiçoaram antes do advento da Lei n. 12.651/2012, o que tornam exigíveis a obrigação de fazer e as multas cominatórias devidas pelo atraso efetivamente confirmado pelo órgão ambiental.

Portanto, opinamos no sentido de serem imediatamente exigíveis a obrigação de fazer e a multa de mora decorrente do descumprimento da obrigação de promover o reflorestamento da área de Reserva Legal com fundamento no TAC e na Lei Estadual n. 14.309/02.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 25 de março de 2013.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado

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

"APROVADO EM 26 / 03 / 13"

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
Masp.: 392.222-8 - OAB/MG 62.537

APROVO EM

27 / 03 / 2013

Marco Antônio Rebelo Romanelly
Advogado-Geral do Estado
OAB/MG 32.060 - Masp.: 278.484-1