



SIAMIG

BIOENERGIA - ETANOL - AÇÚCAR

Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas Gerais
Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de MG
Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de MG

PARECER DE VISTAS

Ref.: 95ª Reunião Ordinária – URC COPAM – Noroeste de Minas
Item da Pauta: 5.11 – Carlos Augusto Lopes de Lima

Auto de Infração: 73781/2017

PA: 498582/2017

Assunto: (i) Anulação de Auto de Infração – *Ne Bis In Idem*
(ii) Conversão do Valor de 50% da multa em medidas de controle ambiental

Relatório: Pugna o recorrente pela anulação do auto de infração em epígrafe tendo em vista a lavratura pelo mesmo ente estatal de outros dois AI (23840/17 e 73780/17), a duas outras pessoas, tendo único fato gerador, em mesma localidade e em idêntico período; Pugna ainda, sucessivamente, caso não acolhido pedido de anulação em razão do alegado *bis in idem*, seja a multa convertida na razão de 50% para aplicação em medidas de controle ambiental, nos termos do art. 63 do Decreto 44.844/08, vigente à época dos fatos.

DA DUPLA PENALIDADE PELA MESMA INFRAÇÃO

Analisando atentamente o Boletim de Ocorrência (REDS 2017-033909607-001), verifica-se que o policial indicou como autores do ato infracional o então proprietário do imóvel: Maurício Rayes; o Responsável pela DAIA: Carlos Augusto Lopes Lima; e o Parceiro Outorgado em contrato de parceria agrícola: Regis Wilson Nunes da Silva.

A cada um deles foi lavrado um Auto de Infração diferente (23840/17 – Régis e 73780/17 - Maurício), tendo como objeto a instalação de “atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, sem licença de instalação ou operação”. (Art. 83, anexo I, cód. 115 do Decreto 44.844/2008) – todos tendo como localidade a Faz. Santa Cruz, de coordenadas Lat. 6º 35’ 13,9” e Long. 46º 16’ 59,5”. e datados de 07/11/2017.

Conforme relatório, alega o recorrente que há duplicidade de penalização pelo mesmo fato, tendo indicado como prova dois outros Autos de Infração lavrados



Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas Gerais
Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de MG
Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de MG

pelo mesmo ente administrativo onde se constataria a prática único ato infrator, em mesma condição de local e tempo.

S.m.j., com razão o recorrente.

O fato narrado configura *bis in idem*, amplamente conhecido e vedado pelo princípio do *ne bis in idem*, ou seja, como "*princípio da vedação da dupla punição pelo mesmo fato*".

Sob o prisma do Direito Administrativo, quanto ao poder de polícia da Administração Pública na aplicação de sanções administrativas, ressalta-se que a ocorrência do *bis in idem* torna **nula** a condenação em função da não observação de requisitos essenciais ao processo administrativo de infrações ambientais.

Conforme citado no recurso apresentado, esclarece a ilustre professora Keity M. F. de Souza e Saboya¹:

Tem-se definido no direito interno o princípio do *ne bis in idem*, sobretudo, a partir do século XX, sob uma dúplici vertente: de um lado, um princípio de natureza processual, proibitivo de renovação de processos ou julgamentos pelos mesmos fatos; por outro lado, um princípio de direito material, segundo o qual ninguém deve ser apenado mais de uma vez pelos mesmo fatos.

Apesar não serem comuns as referências ao dito princípio nas normas brasileiras, eventualmente surgem ações no judiciário sobre a concorrência de previsões normativas de penalização por diferentes entes federativos para uma mesma conduta.

Recentemente, o STJ apreciou no REsp. 1.132.682, a possibilidade de aplicação de dupla penalidade administrativa a um único fato gerador. **Entretanto, estejamos atentos à razão de decidir, que, no presente caso, deverá ser pormenorizada a fim de afastar eventuais interpretações distorcidas.**

¹ SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. *Ne bis in idem*, história, teorias e perspectivas. Natal: Lumen Iuris, 2015.



SIAMIG

BIOENERGIA - ETANOL - AÇÚCAR

Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas Gerais
Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de MG
Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de MG

Segundo o entendimento do STJ, uma sanção imposta pelos estados, municípios ou pelo Distrito Federal poderá substituir a multa imposta pela União em relação ao mesmo fato, mas, ao contrário, a multa imposta pela União não impossibilitaria a imposição de uma nova multa por outro ente federativo, neste caso, o município.

O caso sob análise não trata de aplicação de multa por diversos entes federados, mas, como já exposto, **o mesmo órgão aplicou três multas distintas ao mesmo fato.**

Portanto, o precedente do STJ não se aplica e aqui estamos diante de um perfeito caso de dupla penalização vedada pelo direito e pela jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. BIS IN IDEM. ANULAÇÃO. EMBARGO DA ÁREA. Lavradas **duas autuações por utilização da mesma área de preservação permanente**, uma em face do proprietário originário e outra em desfavor do atual adquirente, **configurado está o bis in idem**, justificando-se a **anulação do auto de infração**, bem como dos atos administrativos dele decorrentes. Nada obsta que a autoridade administrativa ambiental providencie o embargo da área. Entretanto, não pode estar vinculado à auto de infração nulo. (TRF-4 – AC: 50026199520174047007 PR – Data de Julgamento: **07/11/2018, TERCEIRA TURMA**)

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. IBAMA. AUTOS DE INFRAÇÃO. CULTIVO DE ARROZ EM ÁREA EMBARGADA. HIPÓTESE DE BIS IN IDEM CONFIGURADA. 1. Caso em que os autos de infração lavrados pelo IBAMA decorrem da mesma causa (cultivo de arroz em área embargada), de modo que a aplicação de sanção dupla configura o chamado bis in idem. 2. Não tendo o apelante trazido elementos passíveis de elidir as conclusões sentenciais, nada há a reparar na bem prolatada sentença, razão pela qual deve a mesma ser mantida por seus próprios fundamentos. (TRF4, AC 50099989720164047209, Rel.



SIAMIG

BIOENERGIA - ETANOL - AÇÚCAR

Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas Gerais
Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de MG
Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de MG

Des. Fed. Luiz Alberto D'Azevedo Aurvalle, DJE
18/04/2018)

Diante de todo o exposto é inequívoco que houve grave inobservância aos princípios constitucionais, devendo ser anulados apenas dois dos três autos, pois também não se nega a ocorrência do ato infracional.

Conforme orientação da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais², "Do Auto de Infração deve constar a indicação de todos os envolvidos no fato, que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração, descrevendo-se, com clareza, as circunstâncias em que ocorreu o fato constitutivo da infração e os aspectos que induzem ao envolvimento".

Mais prudente e correto, a nosso ver, levando-se em consideração a legislação da época, seria a lavratura de único Auto de Infração com a inclusão de todos os concorrentes. Porém, no caso analisado, não se vislumbra, através dos documentos carreados, a individualização das circunstâncias e muito menos o elemento subjetivo atribuído a cada um dos autuados, o que é imprescindível de acordo com a orientação da advocacia do Estado.

Portanto, tendo como premissa que a reponsabilidade por sanção administrativa ambiental tem natureza subjetiva, ou seja, a conduta tipificada no auto de infração deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento volitivo e com do nexu causal entre a conduta e dano, entendemos que no presente caso somente ao explorador da atividade econômica que deixou de licenciá-la deverá ser atribuída a responsabilidade pela infração; no caso, o Sr. Regis Wilson Nunes da Silva.

Portanto, recomendamos que o presente Auto de Infração em face de Carlos Augusto, 73781/2017, seja **ANULADO** pela administração, com fundamento na autotutela prevista nas súmulas 346 e 473 do STF.

DA CONVERSÃO DO VALOR DA MULTA

Inicialmente, insta consignar que o auto de infração recorrido foi lavrado quando ainda vigia integralmente o Decreto 44.844/08, e, somente em 02/03/2018

² Parecer 15.877 da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais.

sobreveio a vigência do Decreto 47.383/18, que instituiu normas para licenciamento ambiental, tipificação e classificação de infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabeleceu procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades.

No Art. 63 do **Decreto 44.844/08**, previa-se a possibilidade de conversão de até 50% do valor da multa em medidas de controle, desde que preenchidos requisitos estabelecidos em seus incisos e assinado termo de compromisso.

Já no art. 114 do atual **Decreto 47.383/18**, "A autoridade competente poderá converter o valor da multa simples aplicada em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente". Entretanto, a novel legislação faz ressalva quanto a possibilidade e aplicação da conversão apenas aos autos de infração lavrados após a sua vigência (art. 136).

Nesse contexto, deve-se deixar claro, portanto, que a aplicabilidade das normas no tempo ao presente caso deverá observar o estatuído em lei.

Assim, necessário dispor sobre a irretroatividade da lei, quando em prejuízo do ato jurídico perfeito das relações jurídicas estabelecidas anteriores à reforma.

Trata-se da observância pura à **SEGURANÇA JURÍDICA** inerente ao Estado Democrático de Direito, e de preservar o **DIREITO ADQUIRIDO**, nos termos de clara redação constitucional em seu Art. 5º:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Logo, é, pois, aplicação inequívoca do **PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DE NORMA NOVA**, quando trazem imposições prejudiciais, conforme disposto no DECRETO-LEI Nº 4.657/42 (LINDB):

A LINB, em seu art. 6º, nos impõe que a "Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o **ato jurídico perfeito**, o **direito adquirido** e a coisa julgada".

O CPC, em seu art. 14, estabelece que "a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada".



SIAMIG

BIOENERGIA - ETANOL - AÇÚCAR

Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas Gerais
Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de MG
Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de MG

A doutrina ao corroborar este entendimento destaca sobre a não aplicabilidade de normas novas concernentes a situações constituídas antes de sua entrada em vigor:

“As teorias clássicas da intertemporalidade processual podem ser resumidas em 3 vertentes: (i) Teoria da Unidade do Processo; (ii) Teoria da Autonomia das Fases (postulatória, instrutória, decisória, recursal e executória) e (iii) Teoria dos Atos Isolados. O CPC de 2015 parece indicar a adoção, em seu art. 14, de uma forma geral, da teoria dos atos isolados, de aplicação imediata aos processos em curso, sem retroação, preservando a lei da data da prática dos atos. Todavia, o próprio CPC já mitiga tal teoria, ao distinguir entre 'atos praticados' e 'situações jurídicas consolidadas', que é uma clara indicação de que a teoria dos atos isolados pode e deve ser combinada com a teoria da autonomia das fases processuais. Há outros exemplos de mitigação da teoria dos atos isolados, como o art. 1047 do CPC, que opta pela lei vigente à época em que a prova foi requerida ou determinada ex officio pelo juiz, não pela data da produção da respectiva prova.”

Logo, aplica-se no caso, o princípio *tempus regit actum* às determinações legais que eram mais benéficas ao recorrente à época da lavratura do auto de infração gerreado, sob pena de infração ao princípio da legalidade e segurança jurídica.

Nesta linha, prevê ainda o art. 24 da LINDB:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)



Associação das Indústrias Sucroenergéticas de Minas Gerais
Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de MG
Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de MG

Parágrafo único. **Consideram-se orientações gerais** as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as **adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público**

Com isso, é importante registrar que este órgão colegiado do COPAM costumeiramente acatava os pedidos de conversão de multas impostas, na forma do art. 63 do Decreto 44.844/08.

É o que se viu, inclusive, no próprio caso posto sob análise, às fls. 32, item 2.5. do Parecer Único da Equipe Interdisciplinar da SUPRAM, que assim inicialmente se posicionou sobre o pedido:

“Com relação ao pedido de conversão de 50% do valor da multa em medidas de controle ambiental, tal solicitação deverá ser feita após decisão definitiva do respectivo Auto de Infração, nos termos do art. 63, do Decreto Estadual nº 44.844/2008.

Portanto, é inequívoco que o novo Decreto 47.383/18, nesse particular, é prejudicial ao recorrente ao somente permitir a aplicação da conversão integral da multa em caso de autos de infração lavrados em momento posterior à sua vigência.

Assim, caso não seja anulado o auto de infração, entendemos que não cabe revisão do primeiro parecer, e ao recorrente **deve ser assegurado o direito de requerer a conversão de 50% da multa** em medidas de controle ambiental, nos termos do art. 63 do Decreto 44.844/08, desde que preencha os requisitos previstos na legislação.

É o nosso parecer, *s.m.j.*

Belo Horizonte – MG, 22 de novembro de 2018.

Thiago Diógenes Cardoso Rocha
Conselheiro Suplente – em exercício.