

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 345-3/200  
(200701294803)

COMARCA: GOIÂNIA

REQUERENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DE GOIÁS

REQUERIDO: ESTADO DE GOIÁS

RELATOR: Desembargador **NEY TELES DE PAULA**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. MEIO AMBIENTE. VIOLAÇÃO A LEGISLAÇÃO FEDERAL E CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Os Estados Membros e o Distrito Federal têm competência legislativa concorrente com a União e matéria que trata da proteção do meio ambiente. O legislador estadual, ao complementar a legislação federal (Lei 9.605/98), que dispõe sobre a proteção do meio ambiente, não poderá prorrogar prazos e ou conceder benefícios que a lei hierarquicamente superior não concedeu ao infrator, que destrói e devasta o meio ambiente. É reconhecida a

competência privativa da Procuradoria Geral do Estado para exercer a representação judicial do Estado. Conceder competência à Agência Goiana do Ambiente para reclamar judicialmente multas e taxas por ela aplicadas, através de lei ordinária, implica em ofensa à Constituição Estadual (art. 118, § 2º). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

## **A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de ação direta de inconstitucionalidade, acordam os componentes do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por maioria de votos, em julgar procedente o pedido, de conformidade com o voto do relator.

Votaram, além do relator, o Desembargador Rogério Arédio Ferreira, Des. Alfredo Abinagem, Des. Huygens Bandeira de Melo, Des. João Ubaldo Ferreira, Des. Carlos Escher, Des. Gilberto Marques Filho (convocado) Des. Aluízio Ataídes de Sousa, Des. Almeida Branco (convocado) Des. Des. Leobino Valente Chaves, Des. Jamil Pereira de Macedo, Des. Paulo Teles, Des. Elcy Santos de Melo e Des. Vitor Barboza Lenza.

Votaram divergentes: Des. Felipe Batista Cordeiro,

Des<sup>a</sup>. Beatriz Figueiredo Franco. Ausentes justificados: Des. Charife Oscar Abrão. Ausentes no início: Des. Floriano Gomes.

Presidiu a sessão o Des. José Lenar de Melo  
Bandeira.

Fez-se presente, como Procuradora Geral da  
Justiça, a Dr<sup>a</sup>. Luzia Vilela Ribeiro.

Goiânia, 25 de junho de 2008.

Desembargador **José Lenar de Melo Bandeira**

Presidente

Desembargador **Ney Teles de Paula**

Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 345-3/200  
(200701294803)

COMARCA: GOIÂNIA

REQUERENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DE GOIÁS

REQUERIDO: ESTADO DE GOIÁS

RELATOR: Desembargador **NEY TELES DE PAULA**

## RELATÓRIO E VOTO

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS sopesou-se nos artigos 129, IV, da Constituição Federal, 29, I, da Lei Federal 8.625/93 e 52, II, da Lei Complementar Estadual nº 25/98, bem ainda no artigo 60 e 117, inc. IV da Constituição do Estado de Goiás, com o fito de questionar o art. 4º inc. I, §§ 4º e 5º; art. 4º-A, art. 4º-C, art. 4º-E, *caput*, e §§ 3º e 4º e art. 4º-F, todos da Lei Estadual nº 14.233, de 08 de julho de 2002, que dispõe sobre o processo administrativo para apuração de

infrações ambientais, alterada pela Lei nº 15.498, de 21 de dezembro de 2005, propõe a presente ação DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, alegando que o referido diploma afronta a Lei nº 9.605/98, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Dentre os pontos da lei atacada, ressaem:

-concessão de descontos do valor da multa aplicado ao infrator do meio ambiente (art. 4º, inc. I);

-prorrogação do prazo do processo administrativo que apura infração ambiental (art. 4º, § 4º e 5º);

-parcelamento do débito oriundo de infrações ao meio ambiente (art. 4º-A);

-modificação da competência para cobrança de dívida ativa oriundas de infração ambiental (art. 4º-C);

-suspensão da multa ambiental, desde que o infrator adote medida que vise regularizar sua situação (art. 4º-E);

-impossibilitando a recuperação do meio ambiente,

a multa poderá ser convertida em bens e redução do percentual para pagamento e do prazo (art. 4º-E, § 3º e 4º);

-o autuante fica autorizado a converter os valores apurados na aplicação de multas ambientais, em transferência de bens ou prestação de serviços.

Alega o argüente que o legislador estadual, ao promover diversas alterações na Lei 14.233/02, inovou na ordem jurídica atinente à matéria, criando em favor do infrator ao meio ambiente favores que a Lei Federal 9.605/98 não concede, padecendo de inconstitucionalidade formal, vez que extravasa a competência legislativa suplementar conferida aos Estados-membros, desde que não o façam de modo menos restritivo, sem observar os princípios norteadores desta.

Pondera que o legislador, ao conceder desconto para quitação imediata da dívida, inovou na ordem jurídica referente à matéria, criando valor pecuniário não previsto na Lei Federal 9.605/98.

Aduz que viola também a prorrogação do prazo (60 dias) para o julgamento do processo administrativo, porquanto a Lei 9.605/98 (art. 71, inc. II), impõe o prazo de trinta dias para tal procedimento.

Ressalta que não há previsão legal para o parcelamento da dívida oriunda de multa ambiental, conforme proposta na lei impugnada, demonstrando condescendência que o legislador federal não promoveu (Lei 9.605/98).

Aduz que a legislação guerreada, ao revés de promover a recuperação do meio ambiente degradado, propicia a regularização da situação do infrator junto ao órgão ambiental, simplesmente pelo fato deste firmar termo de compromisso com o autuante, invalidando por completo o dispositivo.

No que tange à conversão da multa em bens e serviços, aponta que a legislação hostilizada não estabelece qual valor será destinado ao Fundo Estadual do Meio Ambiente, conforme dispõe o art. 73 da Lei 9.605/98, tanto assim que o art. 72 desta, não fala em bens, mas tão somente em prestação de serviços de preservação e melhoria e recuperação do meio ambiente.

Afirma, ainda, que a redução da multa ou sua conversão correspondente a 10%, no momento em que for assinado o termo de ajuste de conduta, somente beneficia o infrator em detrimento do meio ambiente. Visto que a “*redução da multa*”

*é realizada simultaneamente ao estabelecimento das obrigações, desaparece o estímulo previsto em lei para o integral cumprimento destas.” (fl. 09)*

Tece considerações acerca da atribuição de competência à Agência Goiana de Meio Ambiente para ajuizar ação de execução fiscal, visando a cobrança de taxas, multas e contribuições de natureza tributária, situação que viola o art. 118, *caput*, da Carta Estadual, que incumbe à Procuradoria-Geral do Estado esta competência (LC nº 24, art. 13).

Assevera que esta questão foi objeto de análise na Suprema Corte, que declarou inconstitucional a EC nº 17/97, cuja finalidade era instituir a Procuradoria da Fazenda Estadual, promovendo a cobrança de dívida tributária.

Diante da demonstração de violação constitucional do texto estadual, invocando a presença dos pressupostos ensejadores da concessão da medida cautelar, consistentes no *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, requer a concessão da medida, com efeito *ex tunc* com vistas à suspensão imediata da Lei Estadual nº 15.498/05, que alterou as disposições da Lei 14.233/02.

Requer sejam colhidas informações do Senhor Governador e do Presidente da Assembléia Legislativa, bem como a citação do Senhor Procurador-Geral do Estado. E, ao final, seja declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais guerreados.

Anexou os documentos de fls.24/205.

O pleito liminar foi deferido em parte (fls. 215/223).

Notificados, os Chefes do Executivo e Legislativo, pugnaram pela improcedência da ação (fls. 232/256 e 258/272).

O argüente, em sua derradeira manifestação, bate-se pela procedência da ação, reconhecida inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados na inicial (fls. 287/309).

#### RELATADO. PASSO AO VOTO.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade manejada pela cúpula do Ministério Público Estadual, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, inc. I (expressão - “com desconto de 30% do seu valor”), § 4º e §5º, art. 4º-A, 4º-C, (expressão - “execução judicial”), 4º-E, *caput* (expressão – “para regularizar a sua situação junto ao órgão ambiental atuante”), § 3º

(expressão – “ou na impossibilidade de sua recuperação/em bens”) e §4º, art. 4º-F, todos da Lei Estadual nº 14.233, de 08 de julho de 2002, com redação da da pela Lei nº 15.498, de 21 de dezembro de 2005, por violação ao art. 4º inc. II “f”, art. 6º, inc. V, art. 92 *caput* e inc. XXI e art. 127, *caput* da Constituição Estadual.

Apura-se, pelas alegações do argüente, que a Lei 14.233/02, alterada pela Lei 15.498/05, viola dispositivos da Lei Federal nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, ao criar favores pecuniários, dilatação de prazos para parcelamento do débito oriundo da multa ambiental, regularização junto ao órgão ambiental e alteração da competência para execução da dívida.

Inicialmente, quanto a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, levantada pela Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, tenho que não procede, haja vista que o questionamento gira em torno da incompatibilidade material dos dispositivos citado com artigos da Constituição Federal e Estadual.

Como mencionado pelo Procurador Geral de Justiça, *o legislador estadual, ao introduzir alterações*

*na Lei Estadual nº 14.233/02, que dispõe sobre o processo administrativo para apuração de infrações ambientais, extrapolou os limites de sua competência suplementar e, em vez de adaptar a legislação federal existente sobre o tema às situações locais, inovou na ordem jurídica, criando normas substitutivas às regras gerais ditadas pela União. (fl. 289). Assim, afastado de plano, a preliminar suscitada.*

Sabe-se que a divisão dos Poderes é um princípio geral do Direito Constitucional que a Lei Maior inscreveu como um dos princípios fundamentais adotados, o qual é de observância obrigatória pelos Estados e Distrito Federal e se revela insuscetível de alteração pelo poder constituinte derivado. Assim, o legislador estadual, ao editar norma jurídica, tratando-se de competência legislativa concorrente, deverá ater-se aos termos da Carta Federal (art. 24, VI).

No mesmo sentido é o disposto no art. 4º, inc. III, 'f', da Constituição Estadual, resguardando a competência concorrente do Estado com a União, em matéria concernente ao meio ambiente.

Os primeiros dispositivos atacados na presente

ação são:

“Art. 4º

I - o autuado poderá, dentro do prazo de até 20 (vinte) dias, contado da data em que for cientificado da autuação, pagar a multa relativa à infração cometida, com o desconto de 30% (trinta por cento) do seu valor, ou apresentar defesa ou impugnação dirigida à Assessoria Jurídica da Agência Goiana do Meio Ambiente;”

§4º O julgamento do processo administrativo iniciado por auto de infração e imposição de multa ambiental, a cargo da Assessoria Jurídica da Agência Goiana do Meio Ambiente, deverá ocorrer dentro do prazo improrrogável de até 60 (sessenta) dias, contado da data de

*recebimento da peça defensoria.”*

*§ 5º Transitada em julgado a decisão de primeira instância ou julgados definitivamente os recursos previstos nos incisos II e III do “caput” deste artigo, o autuado disporá do prazo de até 20 (vinte dias), a partir da intimação, para efetuar o pagamento do débito, com os acréscimos legais previstos no art. 4º - B, com o desconto de 30% (trinta por cento) no valor inicial da multa.” (grifei)*

No que se refere ao tema, o art. 71 da Lei 9605/98 estabelece prazo máximo de trinta dias para a conclusão do processo administrativo:

*O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:*

*II - trinta dias para a autoridade*

*competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;*

Evidente, na espécie, que a lei hostilizada extrapola sua competência, ainda que concorrente, alterando e estabelecendo prazo que lei hierarquicamente superior não considera.

O mesmo diga-se da permissibilidade do parcelamento do débito oriundo da multa ambiental em 60 meses, conquanto a lei federal não prevê tal possibilidade, ultrapassando o legislador estadual sua competência legiferante.

No art. 4º-C da lei atacada, é atribuída à Agência Goiana do Meio Ambiente competência para execução judicial das taxas e multas por ela aplicadas.

*“Art. 4º-C Compete à Agência Goiana do Meio Ambiente a cobrança administrativa, a inscrição em dívida ativa e a execução judicial das taxas,*

*multas e contribuições que lhe são devidas, assim como das penalidades pecuniárias que ela impuser, no exercício das atribuições que lhe são conferidas por lei.” (grifei)*

Dispõe o art. 118 da Constituição Estadual:

*A Procuradoria Geral do Estado, incumbida da representação judicial do Estado, integrada pelos Procuradores do Estado e quadro próprio de pessoal para seus serviços auxiliares tem por Chefe o Procurador-Geral, nomeado pelo Governador. (grifei)*

O texto constitucional transcrito reconhece a competência privativa da Procuradoria Geral do Estado para promover a representação judicial do Estado, não competindo à lei secundária modificar dispositivo constitucional, atribuindo ao órgão atuante, autarquia estadual, reclamar judicialmente a cobrança de multas por ela lançadas.

Diga-se, a exemplo, que a pretensão de se criar a Procuradoria da Fazenda, para execução de dívida de natureza tributária, instituída pela EC nº 17/97, foi rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a inconstitucionalidade da Emenda, cujo teor é o seguinte:

*Ação direta de inconstitucionalidade.*  
2. *Emenda Constitucional no 17, de 30 de junho de 1997, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, que acrescentou os §§ 2º e 3º e incisos, ao artigo 118 da Constituição estadual.* 3. *Criação de Procuradoria da Fazenda Estadual, subordinada à Secretaria da Fazenda do Estado e desvinculada à Procuradoria-Geral.* 4. *Alegação de ofensa aos artigos 132 da Constituição e 32, do ADCT.* 5. *Descentralização. Usurpação da competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado.* 6.

*Ausência de previsão constitucional expressa para a descentralização funcional da Procuradoria-Geral do Estado. 7. Inaplicabilidade da hipótese prevista no artigo 69 do ADCT. Inexistência de órgãos distintos da Procuradoria estadual à data da promulgação da Constituição. 8. Ação julgada procedente. (ADI 1679/GO, Rel. Min. GILMAR MENDES, Julg. 08/10/2003)*

Ao lançar seu voto, o eminente Min. Gilmar Mendes, então relator do processo, reconheceu a procedência da ADIN 1679-2 e declarou a inconstitucionalidade da mencionada emenda constitucional, afirmando:

*Assim, se a Constituição Federal não excepcionou a criação de Procuradorias de Fazenda no plano estadual, como o fez expressamente no caso da Procuradoria da Fazenda*

*Nacional, não se encontra o legislador constituinte estadual apto a fazê-lo.*

Ora, se a Corte Suprema do país reconheceu a inconstitucionalidade da EC nº 17/97, que pretendeu instituir a Procuradoria da Fazenda, a mesma intenção promovida, por simples lei ordinária estadual, de atribuir competência à Agência Goiana de Meio Ambiente para propor execução judicial/fiscal de multa/taxas por ela aplicadas, não poderá ser reconhecida de constitucionalidade.

Finalizando a discussão, é oportuno afirmar que a modificação do texto constitucional somente é feita através de emenda constitucional. Atribuir competência à Agência Ambiental poderes para agir em juízo implica em alterar o art. 118 da Constituição Estadual.

Também questiona-se o art. 4º-E, *caput*, que, segundo o requerente, induz o entendimento de que o infrator poderá ter suspensa a multa, desde que regularize sua situação junto ao órgão ambiental, podendo converter a multa em bens e serviços, e, ainda, regularizar a situação do infrator junto ao órgão atuante:

“Art. 4º -E As multas ambientais poderão ter sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, obrigar-se à adoção de medidas específicas, para regularizar a sua situação junto ao órgão ambiental atuante.

§3º Quando não ocorrer dano ambiental, ou na impossibilidade de sua recuperação, poderá ser convertida a multa pecuniária em bens ou prestação de serviços diretos e indiretos que visem à melhoria da qualidade do meio ambiente, conforme projeto anteriormente definido pelo órgão ambiental competente.

§4º Firmado o termo de compromisso, o infrator deverá efetuar o pagamento da multa ou sua conversão,

*correspondente a 10% (dez por cento)  
do valor original atualizado  
monetariamente, no prazo máximo de  
20 (vinte) dias corridos, contados da  
data de recebimento da intimação.*

É visível que tais dispositivos inovaram a matéria ambiental, criando favores e benesses que a Lei Federal nº 9.605/98 não concede ao infrator.

Não se nega a competência concorrente dos Estados em matéria afeta aos meio ambiente, que pode complementar ou suplementar norma federal, todavia, não poderá o ente estadual extrapolar suas atribuições, inobservando os princípios da hierarquia das leis.

Nos dispositivos analisados, o legislador estadual cria favores e concede benefícios ao infrator, em arrepio ao texto da Lei 9.605/98, que exige a conversão da multa em proveito do meio ambiente ou agências que atuam na preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, inclusive com destinação das multas aos entes fiscalizadores.

A edição da Lei 9.605/98 volta-se à proteção da

fauna e flora, portanto, lei nova hierarquicamente inferior não pode a pretexto de concorrência legislativa, alterar a lei federal, alargando prazos, concedendo favores que violam a intenção primordial da norma, de proteção do meio ambiente, a fim de beneficiar o infrator que age deliberadamente, devastando e destruindo o meio ambiente, para no final ser beneficiado, com prorrogação do prazo para pagamento da multa, descontos em percentual maior e a não recuperação do que foi degradado.

Por derradeiro, pretende o requerente o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 4º-F inseridos na Lei 14.233/02, pela Lei 15.498/05, pois está em contradição com o § 1º do art. 132, da Constituição Estadual:

*Art. 4º-F O órgão ambiental autuante fica autorizado a converter valores oriundos da aplicação de multas ambientais em transferência de bens ou prestação de serviços de forma direta ou indireta, os quais serão aplicados em:*

*I - fortalecimento institucional dos órgãos e entidades do meio ambiente,*

*quando, comprovadamente, não houver possibilidade de aporte de recursos orçamentários e financeiros no Orçamento Geral do Estado;*

*II - custeio de programas e projetos ambientais;*

*III - execução de obras de recuperação de áreas degradadas;*

*IV - implantação e/ou manutenção de espaços territoriais especialmente protegidos.*

Neste dispositivo, deixa a cargo do órgão fiscalizador as verbas arrecadadas na autuação dos infratores, podendo transferir para bens e prestação de serviços, em benefício próprio, sem observar o princípios constitucionais que regem a administração pública.

Ressaltando a argumentação do Procurador de Justiça, *a possibilidade de os órgãos ambientais utilizarem verbas públicas, provenientes da conversão de multas bens e serviços, em benefício da*

*própria Agência, destinação essa que não guarda relação com a atividade-fim do órgão de preservação do meio ambiente. E o que é mais grave, confere ampla margem para a atuação discricionária do agente público, permitindo o gasto dos valores arrecadados, independentemente de licitação. (fl. 306).*

Ao teor do exposto, conheço da ação e declaro a inconstitucionalidade do art. 4º, inc. I (expressão - “com desconto de 30% do seu valor”), § 4º e §5º, art. 4º-A, 4º-C, (expressão - “execução judicial”), 4º-E, *caput* (expressão – “para regularizar a sua situação junto ao órgão ambiental autuante”), § 3º (expressão – “ou na impossibilidade de sua recuperação/em bens”) e §4º, art. 4º-F, todos da Lei Estadual nº 14.233, de 08 de julho de 2002, com redação dada pela Lei nº 15.498, de 21 de dezembro de 2005, por violação ao art. 4º inc. II “f”, art. 6º, inc. V, art. 92 *caput* e inc. XXI e art. 127, *caput* da Constituição Estadual.

É o voto.

Goiânia, 25 de junho de 2008.

Desembargador **NEY TELES DE PAULA**

Relator

8/vcmm<sup>3</sup>/08