



Marcelo Kokke: Incidência de juros de mora em multa ambiental



A disciplina normativa de incidência de juros de mora e correção monetária em

créditos oriundos de multa ambiental federal ainda é pouco explorada, sendo tratada por vezes sob as luzes do direito privado, comumente do Código Civil. Geralmente a questão se concentra no índice a ser aplicado para computação dos juros de mora ou da correção monetária. Entretanto, o tema que será aqui exposto não é o índice a ser aplicado, mas sim a definição e fundamentação do termo inicial para aplicação dos juros de mora em uma multa ambiental federal. O foco principal do conflito interpretativo está na integração hermenêutica dos diplomas que regem o termo inicial da fluência dos juros de mora.

O ponto de partida para avaliação da fluência dos juros de mora no crédito oriundo de multa ambiental federal remete ao próprio processo administrativo sancionador, tendo em conta que a Lei 9.605/98, artigo 71, estabelece seu início pelo auto de infração, que fixa o valor da multa a ser imputada. Mas o auto de infração não é em si imposição terminal da penalidade, pelo inverso, é a materialização jurídica da imputação atribuída ao suposto infrator ambiental. Após o contraditório, apresentando o autuado sua defesa e se seguindo todo o curso do devido processo legal, o auto de infração é posto em julgamento, quando então a penalidade pode ser reformulada, mantida ou mesmo rejeitada.

Após o julgamento administrativo do auto de infração, e eventual interposição e julgamento de recurso, ocorrerá constituição definitiva da penalidade administrativa. Somente após esta constituição definitiva advém a exigibilidade do crédito. Embora o marco da penalidade seja a data do auto de infração, não há exigibilidade alguma até a constituição definitiva, ou seja, até a finalização do processo administrativo, conforme expresso no Decreto 6.514/08, artigo 128. Mas se a multa é fixada quando do auto de infração, haverá um necessário transcurso de tempo entre a fixação em si e a constituição definitiva do crédito. Abre-se a controvérsia quanto à incidência de juros de mora nesse período.

Uma primeira posição sustenta que não devem incidir juros de mora até a constituição definitiva do crédito. Somente após o curso total do processo administrativo haveria incidência. Ela se apoia em dois pilares fundamentais. Sendo os juros de mora uma imposição pelo não pagamento ao tempo devido, a partir do próprio Código Civil, somente poderia haver imposição após o curso completo e definitivo do processo administrativo. Trata-se de uma leitura privatista e fracionada do próprio Código Civil, visando aplicar a créditos públicos não tributários a disciplina de uma dívida civil, olvidando mesmo seu caráter de derivação punitiva de um ato ilícito. A base da argumentação é o artigo 394 do Código Civil, que considera em mora o devedor que não efetuar o pagamento no tempo, lugar e forma que a lei estabelecer. Havendo processo administrativo ainda aberto, já que deve o auto de infração ser julgado pela Administração, não haveria atraso de pagamento e, portanto, mora, não podendo assim incidir juros.

O segundo pilar fundamental da construção que argumenta pela não incidência dos juros de mora antes da constituição definitiva sustenta a aplicação da Lei 8.005/90. O diploma, que trata da cobrança dos



créditos do Ibama, expressa claramente em seu artigo 4º que há incidência de juros de mora a partir da decisão final no processo administrativo sancionador. Essa linha de argumentação foi encampada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região em decisão de Apelação em Mandado de Segurança, autos 44635.2010.4.0.13800. No julgado, decidiu-se que a imposição de juros de mora quanto ao valor imposto a título de multa, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.005/1990, será devida somente após o julgamento definitivo da infração.

Posição contrária, e que é aqui perfilhada, parte da própria interrogação de qual a norma a reger os juros de mora aplicados a créditos oriundos de multas federais, inclusive aquelas aplicadas pelos órgãos ambientais. A questão passa por interrogar se o artigo 4º da Lei 8.005/90 ainda rege as multas ambientais nesse particular tópico. A sistemática de consolidação dos créditos das autarquias federais sofreu alteração divisora de águas no ano de 2009. A Medida Provisória 449, de 3 de dezembro de 2008, que veio a ser convertida na Lei 11.941, de 27 de maio de 2009, uniformizou a incidência de juros e correção monetária entre todas as autarquias federais, o que por conseguinte inclui as autarquias federais ambientais. O diploma legal introduziu modificação na Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, que passou a dispor:

Art. 37-A. Os créditos das autarquias e fundações públicas federais, de qualquer natureza, não pagos nos prazos previstos na legislação, serão acrescidos de juros e multa de mora, calculados nos termos e na forma da legislação aplicável aos tributos federais. (Incluído pela Lei 11.941, de 2009)

§1º. Os créditos inscritos em Dívida Ativa serão acrescidos de encargo legal, substitutivo da condenação do devedor em honorários advocatícios, calculado nos termos e na forma da legislação aplicável à Dívida Ativa da União. (Incluído pela Lei 11.941, de 2009)

§2º. O disposto neste artigo não se aplica aos créditos do Banco Central do Brasil. (Incluído pela Lei 11.941, de 2009)

A uniformização dos critérios de incidência de juros de mora passou a ser a própria base normativa dos tributos federais. Os créditos não tributários, inclusive os oriundos de multa ambiental, estão sujeitos aos postulados de incidência dos juros de mora da legislação tributária federal. Sob este ângulo, observações normativas são atraídas. Primeiramente, tem-se a destacar o disposto no Decreto-Lei 1.736, de 20 de dezembro de 1979, que possui regra expressa a reger a aplicação dos juros de mora. O Decreto-Lei, já reconhecido como recepcionado com força de lei em decisão do Superior Tribunal de Justiça (REsp 20915 (1992/0008313-7)) diferencia vencimento de constituição definitiva do crédito e dispõe de forma clara a incidência de juros de mora durante o processo administrativo, ou seja entre o vencimento e a constituição definitiva:

Art. 5º – A correção monetária e os juros de mora serão devidos inclusive durante o período em que a respectiva cobrança houver sido suspensa por decisão administrativa ou judicial.

O sentido normativo é claro em não permitir a conversão do processo administrativo em um mecanismo de postergação para incidência de juros de mora, ao que ele se veria desnaturado em sua própria finalidade. Vencimento é o prazo fixado para expiração do pagamento atribuído no auto de infração, e não na decisão definitiva do processo. Não se confunde, portanto, com constituição definitiva do crédito. Poderá inclusive haver recurso administrativo entre o vencimento e a constituição definitiva. Os juros de



mora incidem desde o vencimento, ou seja, desde a expiração do prazo de pagamento, não obstante o crédito não seja exigível por não haver a constituição definitiva.

Em recente Acórdão do Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.638.268/MG, a aplicação do Decreto-Lei 1.736/79 foi ratificada, determinando a incidência de juros de mora durante o trâmite do processo administrativo. A par do Decreto-Lei 1.736/79, a legislação tributária federal, que se aplica aos créditos não tributários para efeito de juros de mora, também fixa o não pagamento na data legal (e não a constituição definitiva) como o fator de incidência de juros de mora, conforme previsto na Lei 9.065/95, artigo 13, e disposto no artigo 84 da Lei 8.981/95. Há independência assim da constituição definitiva, donde a decisão do auto de infração ou do recurso administrativo não é marco legal a determinar termo inicial de incidência dos juros de mora.

Especificamente em relação aos créditos oriundos de multas ambientais federais, o Decreto 6.514/08, em seu artigo 113, fixa o prazo de vencimento para pagamento da multa identificada no auto de infração. O prazo é de vinte dias, contados da ciência da autuação, sendo essa a data de vencimento do crédito. Após transpassado o prazo, embora a data de vencimento já tenha ocorrido, a multa ainda não é exigível, pois não há constituição definitiva. Não obstante, já há incidência de juros de mora. A incidência de juros de mora se dá a partir do vencimento para fins de garantir que o processo administrativo não se transforme em um mecanismo de postergação, desnaturando a própria finalidade da sanção ambiental e de seu processo de constituição, assim como para garantir a preservação da quantificação punitiva fixada.

A situação revela possibilidade um crédito ser vencido embora ainda não exigível, pois está em constituição, já que passível de julgamento o próprio auto de infração. Um dos fatores determinantes da incidência dos juros de mora é a quantificação da multa devida desde o auto de infração. É neste momento que se apuram as situações relevantes para fixação dosimétrica da penalidade. Os autos ambientais federais aferem e fixam a multa cabível no momento da infração. Havendo correção na dosimetria adotada o valor não é alterado. Prolongar o processo administrativo sem que haja a incidência de juros de mora, que na esfera federal são correspondentes à taxa Selic, ou seja, implicam também a correção monetária, equivale a congelar o valor do auto de infração durante todo o trâmite do processo administrativo. O congelamento de valor redundaria, em verdade, em redução do valor real da multa, desnaturando o processo administrativo e transformando-o em um mecanismo de defasagem da penalidade ambiental.

Ao suporte desta linha interpretativa, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, na Apelação Cível de autos 473-57.2013.4.02.5005, assumiu posicionamento no sentido de incidência de juros de mora mesmo durante o processo administrativo sancionador ambiental. O Tribunal Regional Federal expressou entendimento de que o termo inicial da contagem dos juros de mora é a data do próprio auto de infração, aqui considerando as normas federais que definem a sanção ambiental e o prazo de recolhimento. Um dos fundamentos do julgado foi justamente a adoção de interpretação que propicie evitar a desnaturação do processo administrativo sancionador, “incentivando o esgotamento da esfera administrativa apenas e tão somente para que ocorresse a redução da penalidade como decorrência inexorável do processo inflacionário”.^[1]

Embora a questão seja debatida de forma mais intensa no processo tributário, no qual inclusive se firmou que incidem juros de mora sobre a multa aplicada em auto de infração sem tributo, ou seja, em penalidades punitivas, a mesma base argumentativa se aplica ao direito sancionador ambiental. Não se



confundem a constituição definitiva para fins de exequibilidade do crédito e a configuração de vencimento após a lavratura do auto de infração sujeito a julgamento e recurso administrativo.

Há mesmo outro ponto a acrescentar-se. O crédito de multa ambiental é oriundo de um ato infracional ao qual foi imposto o poder punitivo estatal. Trata-se assim de uma obrigação cuja origem é um ato ilícito. Sob este prisma, mesmo que se busque no Código Civil uma diretriz de compreensão para a mora, o que se resta a aplicar é o artigo 398, a aduzir que em caso de ato ilícito a mora se conta desde a sua prática. Quantificado o caráter punitivo ao ato ilícito desde o auto de infração, tem-se aqui o ponto de partida da mora.

A posição assumida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em Acórdão ainda isolado, sustenta-se em uma linha de compreensão da Lei 8.005/90 que não encontra suporte após a alteração normativa procedida pela Lei 11.941/09. Mais, configura-se mesmo em violação para com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e procede à negativa de vigência e aplicação do disposto no Decreto-Lei 1.736/79 e da própria legislação tributária federal, que é hoje o parâmetro para os créditos não tributários.

1 TRF 2ª Região – 6ª Turma Especializada. Rel. Des. Salette Macalóz. Apelação Cível n. 0000473-57.2013.4.02.5005 (TRF2 2013.50.05.000473-8). Data de decisão: 20/10/2015; Data de disponibilização: 22/10/2015.

Date Created

22/05/2017