

**PODER JUDICIÁRIO**

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**Recurso Extraordinário nº 16.077-1-MG  
(Primeira Turma)**

Recorrente: Cesa Cia. Empreendimentos Sabará  
Recorrido: Município de Belo Horizonte  
Relator: O Senhor Ministro Octavio Gallotti

*Multa por degradação do meio ambiente.*

*Exercida defesa prévia à homologação do autor de infração, não padece de vício de inconstitucionalidade a legislação municipal que exige o depósito prévio do valor da multa como condição ao uso de recurso administrativo, pois não se insere, na Carta de 1988, garantia do duplo grau de jurisdição administrativa. Precedentes: ADIN nº 1.049, sessão de 18.05.95, RE nº 210.246, 12.11.97.*

*Contrariedade não configurada, do disposto nos incisos XXXV, LIV e LV do art. 5º da Constituição.*

*Recurso extraordinário de que, por esse motivo, não se conhece.*

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso extraordinário.

Brasília, 05 de dezembro de 1997.

**Moreira Alves**  
Presidente

**Octavio Gallotti**  
Relator

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Autuada em 13 de setembro de 1989, por conduta de degradação ambiental, apresentou, a ora recorrente, suas razões de defesa acompanhadas de documentos, sem lograr êxito, contudo, pelo que veio a interpor recurso administrativo ao Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Tendo-lhe sido exigido, a esse fim, o depósito prévio do valor arbitrado para a multa, impetrou mandado de segurança, forte na contestação da ilegitimidade desse requisito, constante do art. 111 do Decreto Municipal nº 5.893, de 13 de março de 1988, dispositivo não recebido, ao ver da impetrante, pela Constituição de 5 de outubro daquele mesmo ano.

Foi a segurança concedida (fls. 130-3), mas, em reexame necessário, reformada a sentença e prejudicado o recurso voluntário da Prefeitura, de acordo com o voto do ilustre relator, Desembargador ORLANDO CARVALHO, assim fundamentado:

"Não há regras uniformes para o exercício da jurisdição administrativa no Brasil. Aplica-se, portanto, norma local para os diversos ramos administrativos, aplicando-se subsidiariamente as normas processuais civis ou penais. Conforme ressaltado por Hely Lopes Meirelles, a legislação fiscal exige caução, depósito ou fiança para o conhecimento do recurso hierárquico interposto de decisões sobre matéria tributária. Esta regra contida na legislação fiscal pode ser aplicada em qualquer outro recurso administrativo sem ferir o princípio da ampla defesa insculpido na Constituição Federal. Jamais se acoimou de inconstitucional a norma trabalhista, que exige o prévio depósito do valor da condenação para o uso do recurso comum ou especial. O depósito exigido para o uso do recurso hierárquico, no caso vertente dos autos, é uma garantia de instância estabelecida por norma legal. Inexiste, portanto, em favor da impetrante qualquer direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental eleita, não podendo, por consequência, prosperar a sentença, ora reexaminada.

Pelo exposto, em reexame necessário reformo a sentença para denegar a ordem impetrada, ficando prejudicado o recurso voluntário, com inversão dos ônus da sucumbência" (fls. 180-1).

Daí o presente recurso extraordinário, por contrariedade ao disposto nos incisos XXXV, LIV e LV, todos do art. 5º da Constituição, argumentando a recorrente:

"O recurso como meio inerente à ampla defesa é corolário do devido processo legal no âmbito do litígio administrativo, assim constando da Consti-

tuição Federal. É inafastável o direito recursal, pois não apenas está o Texto Magno assegurando a defesa, mas também que a decisão administrativa que daí se seguir será suscetível de recurso pela parte interessada (seja **de ofício** ou **voluntário**), ocasionando assim duas conseqüências:

a) que seja um recurso ao superior hierárquico, e não seja colocado óbice algum para tanto (como a garantia pecuniária, por exemplo), pois se assim não for, estará sendo contrariada a garantia constitucional que preserva o contraditório e a recorribilidade das decisões administrativas;

b) que a decisão singular da instância administrativa seja moldada, com a apreciação dos fatos e atos deduzidos em defesa, exatamente para assegurar os termos da ampla análise dos argumentos e contra argumentos apresentados.

18. O artigo 111, do Decreto Municipal nº 5.893/88, está a desrespeitar o preceito constitucional da ampla defesa com os recursos inerentes, pois exige uma prévia garantia, um prévio depósito do valor da multa, o que obstaculiza o direito ao amplo recurso, pois exige o atendimento de pré-requisito de admissibilidade do recurso administrativo quando a CONSTITUIÇÃO o afasta, expressamente. É abjeta a regra de pagar a pena antes para recorrer depois. É a punição antes do julgamento" (fls. 188-9).

Admitido o apelo na origem (fls. 205-7), opina o ilustre Subprocurador-Geral, VICENTE DE PAULO SARAIVA, contrariamente à sua admissibilidade pela letra **a** do permissivo constitucional, porquanto "para se chegar à alegada violação aos princípios constitucionais invocados, seria necessário o revolvimento de matéria de natureza exclusivamente infraconstitucional" (fls. 218), pronunciando-se, porém, por seu cabimento pela alínea **c**, ante a motivação abaixo reproduzida:

"O processo administrativo rege-se precipuamente pelo princípio do contraditório e da ampla defesa, consubstanciado no art. 5º, LV, da Constituição Federal, em decorrência do devido processo legal assegurado pelo inciso LIV do mesmo dispositivo. Este, tem sua origem no *due process of law* do direito anglo-norte-americano, criado justamente para conter possíveis excessos da Administração Pública.

Ao administrado é garantido, portanto, o direito de tomar ciência de qualquer acusação em seu desfavor, de oferecer contestação, de produzir provas, de valer-se dos recursos cabíveis. Tais direitos derivam do princípio do devido processo legal constitucionalmente assegurado.

Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre o tema em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 16ª ed., p. 585, esclarece:

"Por garantia de defesa deve-se entender não só a observância do rito adequado, como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis."

2.5 Assim, o Decreto Municipal nº 5.893/88, ao condicionar o recebimento do recurso administrativo ao depósito prévio da multa apurada, colide com a garantia de defesa, por impor uma restrição ao direito do interessado de submeter a questão ao órgão de hierarquia superior. Ora, o princípio do devido processo legal não admite a postergação ou restrições na sua aplicação, logo: não é lícito à Administração limitar o exercício do direito à recorribilidade de suas decisões.

2.6 Na verdade, a exigência do pagamento prévio da multa constitui antecipação da penalidade imposta, seu recolhimento daria eficácia plena à sanção, já que a recorrente estaria sendo punida antes da decisão definitiva.

Ora, se a finalidade do recurso é justamente submeter a decisão a uma instância revisora, devolvendo toda a questão para uma nova análise (efeito devolutivo), o pagamento da multa, como requisito viabilizador do recurso administrativo, atentaria contra a própria essência deste, pois o apelo à instância superior serviria tão-somente para rescindir o ato, e não, para liberar o recorrente da sanção imposta.

2.7 O Eg. Superior Tribunal de Justiça, ao examinar questão semelhante no RMS nº 6.765/MG, DJ de 18.11.96, p. 44.843, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, decidiu nos seguintes termos:

"PROCESSUAL - MANDADO DE SEGURANÇA - RECURSO ADMINISTRATIVO CONDICIONADO AO PAGAMENTO DE MULTA - IMPOSSIBILIDADE.

I - Na ação de Mandado de Segurança, o Judiciário aprecia, diretamente, a qualidade jurídica do ato que agride a pretensão do Impetrante. A legalidade ou constitucionalidade da norma, em que este se fomenta, pode ser objeto de declaração incidente.

II - É defeso condicionar-se o conhecimento de recurso administrativo ao pagamento de multa contra a qual se recorre. Recolhida a multa, o socorro à autoridade superior perde o caráter de recurso, para ganhar contornos de ação rescisória."

3. Pelo conhecimento parcial do recurso, pela alínea c do permissivo constitucional, em decorrência." (fls. 219-21)

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI - (Relator): Exerceu a ora recorrente, e plenamente, o seu direito de defesa prévia à homologação do auto de infração, porfiando, ainda assim, na queixa contra o condicionamento da interposição do recurso ao depósito da importância da multa que lhe fora imposta.

Mas os recursos hierárquicos inerentes a essa defesa são os instituídos e regulados por lei, de modo algum se vislumbrando, no texto da Constituição, a pretensa garantia do duplo grau de jurisdição administrativa.

Dessa forma entendeu o Plenário do Supremo Tribunal, ao examinar, perante os mesmos itens XXXV, LIV e LV do art. 5º da Carta de 1988, a arguição de inconstitucionalidade do art. 93 da Lei nº 8.212/91, com a redação que lhe fora dada pela de nº 8.870/94, onde se erigiu, em condição de recorribilidade de atos de imposição de multas, por infração de regra de legislação previdenciária, a prova do depósito do respectivo valor, monetariamente atualizado. Ao proferir voto vencedor pelo indeferimento da cautelar requerida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, deixou claro, naquela assentada, o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, então Presidente da Corte:

"Também prezo vênias ao eminente Relator para indeferir a cautelar.

Consideraria de mais alta relevância a arguição, se se exigisse o depósito para a garantia de defesa prévia à decisão da autarquia. Não é o caso. O que se exige é o depósito para um recurso administrativo, já proferida a decisão da autarquia. Ora, como o devido processo legal não impõe sequer o direito à existência do recurso administrativo, não vejo de que maneira o condicionamento do seu exercício ao depósito poderia afetar a garantia do devido processo legal." (ADIN 1.049, sessão de 18.05.95)

Coerente com esse magistério, foi a decisão do Plenário no Recurso Extraordinário nº 210.246 (sessão de 12.11.97).

Fiel a essa linha de pensamento, para cuja prevalência contribuí com o meu voto, não conheço do recurso extraordinário.

## EXTRATO DE ATA

Recurso Extraordinário nº 169.077-1

Origem: Minas Gerais

Relator: Min. Octavio Gallotti

Recte.: CESA Cia. Empreendimentos Sabará

Adv.: Cláudio Lithz Pereira e outros

Recdo. Município de Belo Horizonte  
Adv.: Cristiana Rodrigues Gontijo  
Adv.: Robinson Neves Filho  
Adv.: Vera Lúcia da Silva Tavares e outros

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Octavio Gallotti, e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sydney Sanches e Sepúlveda Pertence.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos

**Ricardo Dias Duarte**  
Secretário