



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



PARECER Nº 279/2011

PROCESSO Nº: SPU 06129005-0 e 06502180-0

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Tianguá

ASSUNTO: Opina pelo reconhecimento da ocorrência de prescrição
intercorrente no procedimento de apuração do AI nº
252/2006 – GS/PJ.

EMENTA: DIREITO
ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL.
AUTO DE INFRAÇÃO. PARALISAÇÃO
DO PROCEDIMENTO POR PERÍODO
SUPERIOR A 3 (TRÊS) ANOS.
OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO
INTERCORRENTE.
RECONHECIMENTO DE OFÍCIO.
INTELIGÊNCIA DO ART. 1º, §1º, DA
LEI Nº 9.873/99 E ART. 21, § 2º, DO
DECRETO Nº 6.514/2008.
COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE
ADMINISTRATIVA PARA
RECONHECIMENTO DA
PRESCRIÇÃO. ENTENDIMENTO
CONFORME A ORIENTAÇÃO
JURÍDICA NORMATIVA Nº
06/2009/PFE/IBAMA. EXECÍCIO DA
FUNÇÃO DE AUTORIDADE
ADMINISTRATIVA JULGADORA
PELO TITULAR DA DIRETORIA DE
FISCALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA
SEMACE. APLICAÇÃO DO ART. 4º DA
IN 02/2010 -SEMACE.

1



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

*Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE*



Versam os autos acerca da lavratura de Auto de Infração nº 252/2006 – GS/PJ, através do qual foi imposta multa no valor de R\$ 19.326,12 (dezenove mil, trezentos e vinte seis reais e doze centavos) em desfavor do Município de Tianguá.

De acordo com o documento de AI presente às fls. 09 do SPU nº 06129005-0, a referida autuação ocorreu com fundamento no artigo 70 da Lei Federal nº 9.605/98; artigo 25 do Decreto Federal nº 3.179/99; arts. 20 e 38 da Lei Estadual nº 9.605/98; art. 25 do Decreto Federal nº 3.179/99; arts. 20 e 38 da Lei Estadual nº 12.488/95; art. 41 do Decreto Estadual nº 24.221/96 e arts. 1º e 2º da Lei Federal nº 4.771/65, em razão da prática do seguinte ilícito ambiental: “instalação de mercado de feirantes em área de preservação permanente, Tianguá/CE”.

Notificado para pagar a multa ou apresentar defesa administrativa, no prazo de 20 (vinte) dias (AR acostado às fls.11 do SPU nº 06129005-0), o autuado protocolou o documento de fls. 02/05 do SPU nº 06502180-0 requerendo a suspensão da penalidade aplicada.

Após a apreciação da peça de defesa, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente -SEMACE decidiu por indeferi-la, cientificando o Interessado de tal ato através do Ofício nº 291/2007/GS/PROJUR, cuja comprovação de recebimento pelo destinatário repousa no AR de fls. 24 SPU nº 06129005-0.

Posteriormente, conforme se observa do Requerimento de fls. 25 do SPU nº 06129005-0, o Município solicitou o parcelamento do débito em 36 (trinta e seis) parcelas fixas.

Em seguida, o feito foi encaminhado para diligências à antiga Coordenadoria de Controle e Proteção Ambiental (COPAM), atual Diretoria de Controle e Proteção Ambiental (DICOP), onde permaneceu durante o período compreendido entre 21 de fevereiro de 2007 e 18 de fevereiro de 2011, quando, então, foi remetido à COFIS (atualmente denominada de Diretoria de Fiscalização-DIFIS) (vide fls. 27/29).

O Setor de Fiscalização, por sua vez, exarou despacho no qual efetua um relato do procedimento levado a efeito nos autos de SPU 06129005-0 e 06502180-0, enviando o processo a esta Procuradoria a fim de que fosse definido quais os trâmites



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



a serem seguidos, "tendo em vista que o Auto de Infração já foi lavrado e enviado ao autuado" (fls. 30/31).

É o breve relatório. Passo a opinar.

Objetiva a presente consulta apontar, em atenção ao questionamento suscitado pela Diretoria de Fiscalização da SEMACE, quais trâmites esta Procuradoria entende devidos para que se alcance a regular conclusão do vertente processo administrativo.

Para que se possa responder adequadamente à mencionada dúvida, importa verificar, inicialmente, em que ponto do procedimento para apuração das infrações administrativas ao meio ambiente o vertente feito se encontra.

Compulsando os fôlios, observa-se que houve lavratura do Auto de Infração, notificação do Interessado para pagar a multa imposta ou apresentar defesa, protocolização de defesa administrativa, emissão de parecer jurídico opinando pela manutenção do AI e expedição de ofício da Superintendência indeferindo a defesa comunicando o Infrator de tal ato. Não se detectou, porém, a presença da necessária notificação do autuado para, no prazo de 20 (vinte) dias, apresentar recurso, consoante determina o art. 71, inciso III, da Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998.

Com efeito, assim estabelece o referido dispositivo legal:

Art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:

I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

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;

III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;

IV – cinco dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.

(grifamos)

Face à constatação acima delineada, conclui-se que o procedimento em tela encontra-se na fase de comunicação ao Infrator para, querendo, recorrer da decisão contrária ao seu interesse. Seria esse, pois, o próximo ato a ser praticado na sequência regular do processo de apuração do ilícito ambiental.

Ocorre, entretanto, que, da análise dos despachos de fls. 27/29, depreende-se que o último despacho constante das fls. 27 data de março de 2007, tendo o processo permanecido pendente de despacho até 18 de fevereiro de 2011, dia em que se emitiu o despacho presente às fls. 29 dos autos.

Diante disso, forçoso entender pela consumação de prescrição intercorrente no vertente procedimento apuratório, na forma prevista no art. 1º, §1º, da Lei nº. 9.873/99, que assim dispõe:

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

O parágrafo acima transcrito aplica-se, integralmente, na apuração das infrações administrativas ambientais, tanto que foi fielmente reproduzida no art. 21, § 2º, do Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações ao meio ambiente e respectivas sanções administrativas. Portanto, o prazo prescricional descrito deve ser



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

observado por esta Superintendência quando da apuração dos ilícitos ambientais cometidos no âmbito do território cearense.

A observância do aludido prazo mostra-se necessária, ainda, por injunção dos **Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção da Confiança**, que supõem ser o direito previsível e permanecerem relativamente estáveis as situações jurídicas.

Vencida a questão da incidência prescricional na situação fática em comento, resta-nos definir a quem compete a decisão destinada a realizar o efetivo reconhecimento da prescrição, com o conseqüente arquivamento do feito.

No concernente a essa definição, esta Procuradoria Jurídica possui entendimento uníssono com a Orientação Jurídica Normativa nº 06/2009/PFE/IBAMA, cujo tema é "Prescrição em Infrações Ambientais", a qual, no item "Procedimentos complementares ao reconhecimento da prescrição", assim expõe:

"A observância ou não do prazo prescricional, por ser fator de legalidade, deve ser analisada nos pareceres da Procuradoria Federal. Caso constatado o transcurso do prazo, deve ser indicada a prescrição, ainda que de ofício, e sugerida a apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa. Não obstante deva a Procuradoria competente ser ouvida nos casos de indicativo de prescrição, cabe à autoridade administrativa o reconhecimento da prescrição, seja da pretensão punitiva (propriamente dita ou intercorrente) ou da pretensão executória. A decisão da autoridade administrativa também deve se manifestar acerca dos efeitos da prescrição no caso concreto." (grifamos)

Desta forma, tendo em vista que, na esfera de competência da SEMACE, a Procuradoria Jurídica (PROJU) exerce função correspondente à da Procuradoria Federal no âmbito de atuação do Instituto Brasileiro de Recursos Naturais e Renováveis - IBAMA, compete-lhe analisar a observância, ou não, do prazo prescricional, através de suas manifestações jurídicas. Caso constatado o transcurso



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



do mencionado prazo, deve indicar a prescrição, ainda que de ofício, e, se detectados indícios de culpa ou dolo, sugerir a apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa.

Assim é que, esta Procuradoria, por meio de seu Setor de Consultoria Jurídica, no exercício das atribuições de órgão consultivo, ante a situação fática ora submetida à sua apreciação, posiciona-se no sentido da ocorrência de prescrição intercorrente, opinando pelo seu reconhecimento de ofício, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei nº. 9.873/99 e do art. 21, § 2º, do Decreto nº 6.514/2008.

Contudo, o ato capaz de decidir definitivamente acerca da incidência de prescrição sobre o AI nº0252/266 – GS/PJ, determinando o respectivo arquivamento do feito, constitui atribuição da autoridade administrativa responsável pelas decisões relativas aos processos de autos de infração. De acordo com a organização interna da SEMACE, fixada pela Instrução Normativa 02/2010, tal competência é atinente ao titular da Coordenadoria de Fiscalização, atualmente denominado de Diretor da Diretoria de Fiscalização (DIFIS), senão vejamos, *in verbis*:

Art. 4º O titular da Coordenadoria da Fiscalização (COFIS) exercerá a função de autoridade julgadora, sendo-lhe atribuída as seguintes competências:

- I - homologar providências decorrentes de notificações das quais não decorram a lavratura de Autos de Infração.
- II - decidir motivadamente sobre produção de provas requeridas pelo autuado ou determinadas de ofício pela equipe técnica;
- III - decidir sobre o agravamento de penalidades de que trata o art. 11 do Decreto Federal nº6.514, de 22 de julho de 2008;
- IV - julgar os autos de infração em primeira instância, com ou sem apresentação de defesa;
- V - apreciar pedidos de conversão de multa, decidindo motivadamente sobre seu deferimento ou não;
- VI - encaminhar à Procuradoria Jurídica desta Autarquia (PROJUR) os pedidos de parcelamento de multas.

§1º. Os termos de compromisso de conversão de multa serão firmados pelo Superintendente



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



§2º. O Superintendente poderá designar, mediante portaria específica, servidor para o exercício das atribuições previstas no *caput*.

Fazendo-se um breve paralelo com o que acontece nos processos judiciais, nos quais o juiz atua como autoridade julgadora, a ele incumbe decidir sobre a incidência de prescrição, sob alegação das partes, ou, ainda, de ofício, como prescreve o art. 219, §5º do Código de Processo Civil.

Do mesmo modo, nos processos administrativos apuratórios de infração à legislação ambiental, cabe à autoridade julgadora, exercida, *in casu*, pelo Diretor da DFIS, decidir sobre essa matéria. Todavia, ao contrário do juiz de direito, a autoridade administrativa, em regra, não dispõe de conhecimentos jurídicos suficientemente amplos para conhecer e identificar todas as hipóteses e nuances do fenômeno da prescrição. Por tal motivo, quando a autoridade não se sentir segura para atestar o decurso do prazo prescricional, poderá valer-se de manifestação jurídica, submetendo o caso concreto à análise da Procuradoria, a qual, por intermédio de seu setor de Consultoria, irá fornecer-lhe os subsídios necessários à tomada da decisão, daí a importância da função consultiva daquele órgão especializado.

No caso *sub examine*, embora o AI já tenha sido julgado em primeira instância, como se extrai da leitura do Ofício nº 291/2007/GS/PROJUR assinado pelo Superintendente da época, o procedimento administrativo a ele pertinente apresenta-se incompleto, por estar pendente da notificação iniciadora da fase recursal do trâmite.

Destarte, sabendo-se que o reconhecimento da prescrição constitui ato de caráter decisório, bem como que o procedimento em estudo encontra-se em fase "pré-recursal", tramitando, pois, ainda em primeira instância, infere-se que a competência para a declaração de extinção da pretensão punitiva do Estado (prescrição), conforme sugerido neste parecer, é do Diretor da DIFIS.

Insta ressaltar, nesta oportunidade, que, não obstante o processo em exame tenha sido iniciado em tempo anterior à vigência da Instrução Normativa 02/2010, a sua continuidade deve reger-se pelos ditames da mesma, porquanto tal diploma institui normas procedimentais. É que, no Direito Brasileiro, as normas



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE



processuais e procedimentais possuem aplicação imediata (*tempus regit actum*), pois o ordenamento jurídico pátrio utiliza o sistema do isolamento dos atos, segundo o qual "a lei nova não atinge os atos processuais já praticados, nem seus efeitos, mas se aplica aos atos processuais a praticar, sem limitações às chamadas fases processuais." A adoção do referido sistema já foi, inclusive, corroborada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em seu Informativo de nº 0384 de 2009¹.

Ante todo o exposto, opina esta Procuradoria pelo reconhecimento da ocorrência de prescrição intercorrente, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei nº 9.873/99 e no art. 21, § 2º, do Decreto nº 6.514/2008, em razão da paralisação do processo administrativo por período superior 3 (três) anos (de março de 2007 a fevereiro de 2011).

Por fim, sendo a reparação dos danos ambientais obrigação imprescritível, cumpre-nos recomendar que seja determinada a elaboração de relatório técnico no qual se descreva e especifique quais os danos ambientais efetivamente causados pelo Município de Tianguá quando da prática da intervenção na Área de Preservação Permanente -APP, o qual deverá ser remetido (acompanhado de cópia integral deste processo) ao Núcleo Judicial desta Procuradoria Jurídica, a fim de que o mesmo possa avaliar a pertinência do ajuizamento do Ação Civil Pública por danos ao meio ambiente em face do Município em questão, com fulcro no art. 1º, I, c/c art. 5º, IV, ambos da Lei nº 7.347 de 24 de julho de 2005.

É o parecer.

Fortaleza, 02 de setembro de 2011.

Luciana Barreira de Vasconcelos
Procuradora Autárquica

Leonardo Augusto Araújo
Procurador Jurídico
SEMACE
AB-15.448-B

À DIFIS,

Exarado o parecer supra, encaminhamos os autos para decisão administrativa, com base nas regras estabelecidas na Instrução Normativa nº 02/2010 - SEMACE.

Com 02/09/2011.

Luciana Barreira
Procuradora Autárquica / SEMACE
OAB/CE 22.618

[/www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp](http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp)





Superintendência Estadual do Meio Ambiente

COMUNICAÇÃO INTERNA

DE: PROJU	PARA: PROJU	Nº: 1597/2014	DATA: 15/5/2014
ASSUNTO: Consolidação de Teses Jurídicas			
2014-093808/ADM/CI			

DETALHAMENTO:

Ao Procurador Jurídico.

Com o escopo de auxiliar na resposta à CI nº 706/2014, as procuradoras autárquicas subscreventes manifestam-se favoravelmente à consolidação, com fulcro no art. 71, parágrafo único, da IN SEMACE nº 02/2010, das teses firmadas nos pareceres jurídicos nº 37/2014; nº 274/2013; nº 337/2013; nº 469/2013; nº 541/2013; nº 141/2013; nº 156/2013; nº 62/2012; nº 309/2012; nº 279/2011 e nº 241/2011.

Luciana Barreira
Luciana Barreira
Procurador Autárquico / SEMACE
OAB/CE 22.618

Roberta Ferreira Lopes
Roberta Ferreira Lopes
Procurador Autárquico/SEMACE
OAB/CE 18425

Manuela Esmeraldo
Manuela Esmeraldo
Procurador Autárquico / SEMACE
OAB/CE 21.655

16.5.2014
De acordo
Consolido estas firmadas nos pareceres
jurídicos citados na presente CI.

David Aguiar Araújo
David Aguiar Araújo
Procurador Jurídico
SEMACE
OAB-CE 23797