



Secretaria do Meio Ambiente - SEMA
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

10486722-1
Processo

PARECER JURÍDICO Nº 10/2017-PROJU

PROCESSO Nº 10 486 722-1

INTERESSADO: FRANCISCO GESSIVALDO TEIXEIRA PANIFICADORA - ME

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA SOBRE A POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO DECORRENTE DO FUNCIONAMENTO DE PANIFICADORA SEM CADASTRO DE CONSUMIDOR DE MATÉRIA-PRIMA DE ORIGEM FLORESTAL E SEM LICENÇA DE OPERAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE. INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO SOBRE A PENALIDADE APLICADA EM DECORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. ERRO QUANTO À DESCRIÇÃO DO FATO. VÍCIO INSANÁVEL. MESMO INFRATOR. ATOS APURATÓRIOS CONSIDERADOS PARA AFASTAR A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA PROPRIAMENTE DITA. POSSIBILIDADE DE SE LAVRAR NOVO AUTO DE INFRAÇÃO.

O presente procedimento foi instaurado para apurar o fato verificado através do Auto de Constatação nº 1057/2009-COFLO/NUCEF (fl. 02 do processo administrativo nº 08674648-0, anexo a estes autos) em 27 de fevereiro de 2009 em desfavor de Francisco Gessivaldo Teixeira e descrito como o funcionamento de empreendimento desprovido da devida licença ambiental para o regular desempenho da atividade.



Secretaria do Meio Ambiente - SEMA
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

10486722-1
Processo

O autuado compareceu à sede da SEMACE e firmou o Termo de Audiência nº 269/2009-COFLO/NUCEF/PROJUR (fls. 03 e 05 do processo administrativo nº 08 674 648-0), em 08 de abril de 2009, por meio do qual se comprometeu à requerer a licença ambiental para a atividade autuada, assim como obrigou-se a requerer o cadastro de Consumidor de Matéria-prima de Origem Florestal. Ambas as obrigações deveriam ser cumpridas em 30 (trinta) dias, a contar da assinatura do documento em comento.

Consta despacho de fl. 08 do processo administrativo nº 08 674 648-0, a informação de que o autuado não regularizou a sua situação.

Dada a situação de irregularidade, lavrou-se o Auto de Infração nº 20 100 924 794-AIF (fl. 15 do processo administrativo nº 08 674 648-0 e 02 destes autos), em 24 de setembro de 2010, em desfavor de Francisco Gessivaldo Teixeira em razão do “funcionar de panificadora sem Cadastro de Consumidor de matéria-prima de Origem Florestal e sem licença do órgão ambiental competente”, impondo-se a penalidade de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fundamento nos arts. 70 e 72, II da Lei Federal nº 9.605/98; e arts. 3º e 66 do Decreto Federal nº 6.514/08.

Empós, encaminhou-se Comunicação de Crime ao Ministério Público Estadual (fl. 03).

Insurgindo-se contra a penalidade imposta, o autuado apresentou defesa administrativa às fls. 14-27.

Elaborado o Parecer Instrutório Completo nº 757/2013 (fls. 33-37), opinou-se pela manutenção do nº 20 100 924 794-AIF.

O referido auto de infração foi julgado, Julgamento Administrativo de 1ª Instância – Decisão nº 211/2016 (fl. 43) em que se decidiu pela improcedência da autuação, dada a constatação da ocorrência de vício de natureza insanável na autuação,



Secretaria do Meio Ambiente - SEMA
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

10486722-1
Processo

decorrente de erro na descrição da autuação. Ao final da decisão solicitam manifestação desta Procuradoria Jurídica quanto à possibilidade de ser lavrado novo auto de infração, corrigindo a descrição da conduta ilícita perpetrada, diante da possibilidade de incidência de prescrição da pretensão punitiva do Estado.

Os autos foram então encaminhados para manifestação jurídica.

É o breve relatório.

Segue a manifestação.

Esta Procuradoria Jurídica foi instada a se manifestar, pois verificou-se a necessidade de ser alterada a descrição da infração. Uma vez que a alteração do fato implica em vício de natureza insanável, entendeu a EQTEC que o cancelamento do auto de infração poderia implicar na incidência da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública no presente caso, questionando acerca da possibilidade de lavratura de auto de infração corrigindo a descrição da autuação.

Após julgamento da autuação, concluiu-se pela existência de erro na descrição fática do Auto de Infração nº nº 20 100 924 794-AIF, o que implica na necessidade de correção desta vício e, segundo entendimento consubstanciado no Parecer Jurídico nº 482/2012, cuja tese jurídica foi consolidada, nos termos do parágrafo único do art. 71 da Instrução Normativa SEMACE nº 02/2010, a alteração que interfere na descrição fática da autuação ocasiona vício de natureza insanável.

Logo, do vício, resultará a nulidade da autuação decorrente do Auto de Infração nº 20 100 924 794-AIF, lavrado em 24 de setembro de 2010. O ato em questão é nulo, pois gerado com vício de natureza insanável, portanto não passível de convalidação.



Secretaria do Meio Ambiente - SEMA
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

10486722-1
Processo

Cumpre-nos analisar se, diante deste fato, o processo estaria fulminado pela prescrição da pretensão punitiva, que é de 05 (cinco) anos.

Sobre a prescrição, prevê o Decreto Federal nº 6.514/08:

Seção II

Dos Prazos Prescricionais

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração 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.

§ 3º Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o caput rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental.

O art. 21 acima transcrito disciplina dois tipos diferentes de prescrição, a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita e a prescrição da pretensão punitiva intercorrente.

Sobre a pretensão punitiva propriamente dita, o seu *dies a quo* coincide com a data do ato infracional, dispondo a Administração Pública do prazo de 5 (cinco) anos para lavrar auto de infração.



Secretaria do Meio Ambiente - SEMA
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

10486722-1
Processo

Já em relação à pretensão punitiva intercorrente, ela somente será possível após a lavratura de auto de infração, pois somente a partir desta data tem início a apuração da infração.

Ao se falar na pretensão punitiva propriamente dita, o seu *dies a quo* coincide com a data do fato. Já em relação à pretensão punitiva intercorrente, ela somente será possível após a lavratura de auto de infração, pois somente a partir desta data tem início a apuração da infração. Desta forma, em se tratando de processo administrativo em que se está apurando determinada infração, os dois tipos de prescrição transcorrem concomitantemente, a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita no prazo de 05 anos e a prescrição da pretensão punitiva intercorrente em 03 anos.

A legislação regula as causas de interrupção da prescrição, conforme previsão do art. 22 do Decreto Federal nº 6.514/08:

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - **por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato;**
e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

Prevê o art. 21, § 2º do Decreto Federal nº 6.514/08 que, para a consumação da prescrição intercorrente, o processo tem que permanecer pendente de julgamento ou despacho por mais de 03 (três) anos. Dois são os atos citados pelo decreto e que cumpre-nos verificar se ocorreram no presente processo: (i) julgamento; e (ii) despacho.



Secretaria do Meio Ambiente - SEMA
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

10486722-1
Processo

Em relação a prescrição intercorrente, constamos que ela não ocorreu, visto que o intervalo entre os atos realizados nos autos nunca ultrapassou 03 (três) anos.

Em relação à prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, que é de 05 (cinco) anos, cumpre-nos observar se ela incidiu no presente processo.

Conforme entendimento exposto no suso referido Parecer Jurídico nº 482/2012, vício que impõe a necessidade de alterar o fato descrito no auto de infração é de natureza insanável. Esta Procuradoria Jurídica já se manifestou preteritamente no sentido de que, por se tratar de vício insanável, seus efeitos seriam *ex tunc*, portanto todos os atos realizados a partir do ato nulo também seriam nulos, de forma a não poderem ser reaproveitados. Ocorre que, segundo Mariana Wolfenson Coutinho Brandão¹, muito embora da situação acima descrita resulte em vício insanável, **ele não teria o condão de afastar os atos apuratórios realizados no processo**, pois, segundo a autora, foram os atos apuratórios realizados no processo que levaram à verificação do erro na descrição do fato e o infrator, durante o processo, teve a oportunidade de conhecer os atos realizados e de apresentar defesa. **Em tal caso, ela entende que a prescrição estaria interrompida, dada a sucessão de atos realizados com o fito de apurar a infração, devendo eles serem considerados válidos.** É o que observamos:

Quando ocorrer a lavratura de novo auto de infração contra o mesmo autuado em substituição ao auto anulado ou cancelado, **inicia-se a contagem do prazo prescricional do último ato inequívoco que visou à apuração da conduta ilícita.** Não obstante o auto de infração anterior ter sido inquinado com vício insanável (por exemplo, no caso de conter uma descrição equivocada da conduta), **esse fato não tem o condão de afastar os atos de apuração que foram iniciados com a lavratura do auto viciado.**

Chega-se a essa conclusão em razão do próprio conceito de prescrição e da sua finalidade. A prescrição é a perda da pretensão de uma das partes da relação jurídico-administrativa, decorrente da sua inércia em, no prazo fixado no ordenamento, exigir a reparação do direito subjetivo violado. Pressupõe, portanto, desídia, desleixo. A segurança jurídica é o fundamento do instituto da prescrição,

¹ BRANDÃO, Mariana Wolfenson Coutinho. **Prescrição da pretensão punitiva com enfoque nas infrações ambientais.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2721, 13 dez. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18017>>. Acesso em: 4 jul. 2016.



Secretaria do Meio Ambiente - SEMA
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

10486722-1
Processo

pois na base de todos os sistemas jurídicos está a estabilidade, cada vez mais invocada para limitar a atuação estatal.

...

É que todos os atos praticados no procedimento anulado, a saber, lavratura do auto de infração, notificação posterior à lavratura e dirigida ao particular para apresentar documentação, realização de vistorias, contraditas do agente autuante, elaboração do parecer instrutório ou de parecer saneador, visaram apurar o fato. A necessidade de correção do auto de infração surgiu exatamente da instrução do feito e, assim, as interrupções da prescrição devem ser consideradas quando da lavratura do auto de infração substituto.

(Grifos nossos)

A autora, entretanto, defende que, em se tratando da necessidade de alteração do infrator indicado no auto de infração, o posicionamento é outro²:

Situação diversa ocorre quando há o cancelamento/anulação do auto de infração em função de ter se verificado erro na autoria. Neste caso, a lavratura de novo auto fica condicionada a não configuração da prescrição.

Explica-se: Não tendo o pretense autuado participado diretamente do procedimento nulo, a prescrição deverá ser contada a partir do fato (conduta ou resultado), pois os marcos interruptivos não podem ser considerados como atos inequívocos que importam em apuração do fato, o que geraria a imprescritibilidade das infrações administrativo-ambientais em flagrante ofensa ao princípio da segurança jurídica.

(Grifos nossos)

Para que se possa afirmar que o processo foi fulminado pela prescrição da pretensão punitiva, importante observarmos os efeitos da nulidade identificada sobre o presente processo, consoante decorrido alhures.

Entendemos que existe no presente processo causa de nulidade do auto de infração que importa na necessidade de cancelamento do auto de infração. Apesar da nulidade insanável, os atos apuratórios realizados até então são aproveitados de forma a afastar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, até porque não

² *Ibidem.*



Secretaria do Meio Ambiente - SEMA
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

10486722-1
Processo

restou configurado vício quanto à autoria, de forma que os atos apuratórios realizados até então proporcionaram ao autuado o exercício do contraditório e da ampla defesa e do andamento processual é que se descobriu o vício insanável. Desta forma, ciente de que a Administração Pública dispõe do prazo de 05 (cinco) anos para apurar a infração ambiental constatada e uma vez que entre os atos apuratórios realizados não transcorreu um período superior a 05 (cinco) anos, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva. De tal forma, uma vez que não incidente a prescrição, nem intercorrente, nem da pretensão punitiva, possível é a lavratura de novo auto de infração, corrigindo a descrição do fato ilícito perpetrado.

CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto e diante da solicitação feita, manifestamo-nos pelo reconhecimento, neste processo, da existência de hipótese que implica em vício de natureza insanável, entretanto não verificamos a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, por conseguinte é possível a lavratura de novo auto de infração contra o mesmo infrator, desta feita corrigindo a descrição do fato ilícito cometido.

Sendo este o posicionamento.

Fortaleza, 10 de janeiro de 2017.

Manuela Esmeraldo Garcia
Procuradora Autárquica/ SEMACE