



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

PARECER JURÍDICO Nº 277/2014-PROJU

PROCESSO Nº 5 977 967/2013

INTERESSADO: DIFIS

ASSUNTO: CONSULTA JURÍDICA SOBRE PRESCRIÇÃO

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PRESCRIÇÃO. CONSULTA JURÍDICA. INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO SOBRE TODAS AS PENALIDADES APLICADAS EM DECORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO POR MEIO DE JULGAMENTO. PARECER JURÍDICO CONSOLIDADO Nº 279/2011. COMUNICAÇÃO AO AUTUADO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. EFEITOS SOBRE EMBARGO E APREENSÃO DE BEM. RECUPERAÇÃO DO DANO AMBIENTAL.

Trata-se de processo administrativo instaurado a partir da Comunicação Interna nº 2762/2013 (2013-072 596/ADM/CI) proveniente da DIFIS-GEIJU-EQTEC, por intermédio da qual solicitou-se manifestação desta Procuradoria Jurídica sobre aspectos relacionados à prescrição (fl. 02).

As dúvidas as quais a EQTEC requer esclarecimento são as seguintes:

1. A prescrição abrange somente a sanção de multa ou as demais sanções administrativas descritas no art. 3º do Decreto Federal nº 6.514/08?
2. O processo de auto de infração prescrito será instruído e julgado, seguindo o rito da Instrução Normativa nº 02/2010 ou o processo será arquivado no momento em que for caracterizada a prescrição, mediante despacho fundamentado?
3. O autuado deverá ser comunicado sobre a prescrição? Em que momento?



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

4. No caso de bens ou embargo da atividade:
 - 4.1. O termo de embargo perde automaticamente seus efeitos?
 - 4.2. Os bens apreendidos, estando em posse da SEMACE, devem ser devolvidos ou permanece em posse desta Autarquia?
 - 4.3. Se o autuado for o fiel depositário, o termo de apreensão perde o efeito ou a SEMACE deve resgatar o bem?
5. Considerando que a responsabilidade pela recuperação do dano não prescreve, como proceder quando a prescrição for caracterizada antes de ter ocorrido julgamento que confirme a materialidade e a autoria? Ainda assim, o autuado será responsável pela recuperação do dano?
 - 5.1. A SEMACE será responsável? Neste caso, o processo deve seguir até o julgamento?

É o breve relatório.

Segue a manifestação.

O presente parecer jurídico tem por escopo a análise dos questionamentos anteriormente descritos, de forma a subsidiar os procedimentos que a Equipe Técnica – EQTEC deverá adotar nos processos prescritos.

1. A PRESCRIÇÃO ABRANGE SOMENTE A SANÇÃO DE MULTA OU AS DEMAIS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DESCRITAS NO ART. 3º DO DECRETO FEDERAL Nº 6.514/08?

A prescrição é um fenômeno jurídico que decorre da ausência de uma ação positiva do titular de um direito em determinado tempo. Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald¹ tecem o seguinte comentário sobre o assunto:

Partindo da análise estrutural da prescrição, não é difícil extrair a presença de seus elementos essenciais: *i*) a existência de uma pretensão, que garante um direito subjetivo patrimonial e que possa ser alegado por seu titular, *ii*) a inércia do titular

¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 11 ed. Vol 1. Salvador: JusPodium, 2013. p. 745.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

dessa pretensão, *iii*) a manutenção dessa inércia durante um determinado lapso de tempo, previsto, antecipadamente, no próprio sistema jurídico; *iv*) a ausência de algum fato ou ato a que a lei atribua eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional.

Ocorrida a prescrição, dela decorrerão efeitos. No processo administrativo instaurado para apurar a ocorrência de infração administrativa ambiental, um dos efeitos da prescrição é a perda do prazo para a aplicação de penalidades.

O Decreto Federal nº 6.514/08 estabelece as sanções administrativas aplicáveis aos infratores, a saber:

Art. 3º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total das atividades; e

X - restritiva de direitos.

O administrador público, com base no poder disciplinar discricionário, caso entenda conveniente e oportuno, pode aplicar a penalidade que mais se adeque à infração cometida, por ser mais justa e proporcional. O que se coaduna com a legislação, em especial



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

ao que determina o art. 6º c/c art. 72, *caput* da Lei Federal nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências:

Art. 6º Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:

I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

...

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X - (VETADO)

XI - restritiva de direitos.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

Em processos de apuração de infrações administrativas, em que se tem confirmada a ocorrência de irregularidade ambiental, o administrador público pode optar pela cominação de algumas das sanções relacionadas no art. 3º suso transcrito, estando todas elas sujeitas a prazos prescricionais.

Somente após o devido andamento processual, oportunizando-se o contraditório e a ampla defesa, é que a imputação consubstanciada no auto de infração será ou não confirmada. A prescrição fulmina o poder punitivo da Administração Pública para o processo em que quedar inerte, pois impede o curso da apuração da infração ambiental, que, como consequência, obsta a atuação do Poder Público para a plicação de penalidades, dentre as quais a penalidade de multa, mas não somente ela.

Passando à resposta da consulta ora apreciada, entende esta Procuradoria Jurídica que os efeitos da prescrição alcançam todas as sanções descritas no art. 3º do Decreto Federal nº 6.514/08 e art. 72 da Lei Federal nº 9.605/98 (advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; demolição de obra; suspensão parcial ou total das atividades; e restritiva de direitos).

Portanto, no tocante às penalidades aplicadas em decorrência de infrações administrativas ambientais, estas são todas alcançadas pela prescrição. Oportuno destacar que a Administração Pública pode, no exercício do poder de polícia, aplicar medidas administrativas, a exemplo do previsto no inciso II do art. 27 da Instrução Normativa nº 02/2010². Certo é que, em decorrência dos efeitos da prescrição, a Administração Pública não

² Art. 27. O embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas dar-se-á nas seguintes hipóteses:

...

II - quando a atividade estiver sendo exercida de forma irregular e houver risco de continuidade infracional ou agravamento do dano.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

pode mais aplicar penalidades, mas, em se tratando de medidas administrativas, que têm caráter cautelar e preventivo, no sentido de limitar direito, interesse ou liberdade, podem permanecer válidas, enquanto subsistirem as razões que justificaram a sua aplicação. Importante atentar, quando da imposição de medidas administrativas, que devem ser indicadas, no ato administrativo que as impõem, as razões que justificam a sua aplicação.

Logo, em relação ao item ora em análise, concluímos que a prescrição incide sobre todas as penalidades relacionadas no art. 3º do Decreto Federal nº 6.514/08 e não só sobre a penalidade de multa, pois incidindo a prescrição em determinado processo, prescreve o direito de a Administração Pública impor sanção para o infrator.

2. DOS PROCEDIMENTOS A SERM ADOTADOS EM PROCESSO EM QUE OCORREU A PRESCRIÇÃO:

Também é objeto da presente consulta saber se o processo instaurado para apuração de infração ambiental deverá ser instruído e julgado, seguindo o rito da Instrução Normativa nº 02/2010, ou se deverá ser arquivado no momento em que for caracterizada a prescrição, mediante despacho fundamentado.

A Instrução Normativa nº 02/2010 regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição de sanções, a defesa ou impugnação, o sistema recursal e a cobrança de multa e sua conversão em prestação de serviços de recuperação, preservação e melhoria da qualidade ambiental no âmbito da SEMACE (art. 1º), mas em seu bojo não constam disposições específicas sobre os casos e procedimentos relacionados à ocorrência de prescrição. O Decreto Federal nº 6.514/08, por sua vez, trata sobre o assunto na Seção II do Capítulo I (arts. 21 a 23), nos seguintes termos:

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.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

§ 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 e da reparação dos danos ambientais.

§ 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. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

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.

Art. 23. O disposto neste Capítulo não se aplica aos procedimentos relativos a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental de que trata o art. 17-B da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

(Grifos nossos)

A partir dos dispositivos suso transcritos, podemos observar que a prescrição da pretensão punitiva da Administração fica subdividida. De um lado tem-se a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, e de outro tem-se a possibilidade de ocorrência da prescrição da pretensão punitiva intercorrente.

Quanto à 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.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
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. 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 (cinco) anos e a prescrição da pretensão punitiva intercorrente em 03 (três) anos.

A consequência que decorrerá, dependerá do tipo de prescrição que incidir no processo. Isto porque, caso se trate de prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, significa que transcorridos mais de 05 (cinco) anos sem que a Administração Pública tenha iniciado a apuração da infração, pois esta somente se inicia com a lavratura do auto de infração (art. 21, § 1º) o rito disciplinado na Instrução Normativa nº 02/2010 não se aplica. Isto porque, como a Instrução Normativa nº 02/2010 objetiva a apuração das infrações administrativas que afetem o meio ambiente, por óbvio, se a apuração não se iniciou, o rito para apuração de infrações administrativas contra o meio ambiente não se aplica.

Em se tratando de prescrição intercorrente, dispõe o art. 21, § 2º do decreto federal outrora transcrito que, ocorrida a prescrição intercorrente, ou seja, estando o processo administrativo paralisado por mais de 03 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, os autos serão arquivados de ofício ou a requerimento da parte interessada. Destaca o mesmo dispositivo, entretanto, que deve ocorrer a apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, assim como ressalta que poderá ocorrer a reparação dos danos ambientais.

Constatada a ocorrência da prescrição intercorrente, despicienda é a adoção do rito apuratório fixado na Instrução Normativa nº 02/2010, pois esta própria instrução normativa preconiza que “O procedimento de que trata esta IN será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (art. 2º) e a prescrição tem por escopo resguardar a segurança jurídica das relações sociais, dentre as



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

quais a relação entre a Administração Pública e o administrado, de forma evitar que o processo administrativo permaneça paralisado indeterminadamente, como bem explicado por Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald³:

A manutenção indefinida de situações jurídicas pendentes, por lapsos temporais prolongados, importaria, sem dúvida, em total insegurança e constituiria uma fonte inesgotável de conflitos e de prejuízos diversos. Consequentemente, surge a necessidade de controlar, temporalmente, o exercício de direitos, propiciando segurança jurídica e social.

Entender de forma diversa, e perpetuar o processo, mesmo prescrito, teria por efeito torná-lo imprescritível e, uma vez que a Administração Pública deve obediência ao princípio da legalidade⁴, a imprescritibilidade só será admissível nos casos excepcionais expressamente previstos na Constituição Federal⁵. Ademais o próprio texto constitucional assegura a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação⁶.

Portanto, se a Administração Pública mantém-se, por mais de três anos, sem praticar nenhum ato tendente à apuração de uma infração ambiental, seria ilógico admitir que o processo seguisse tramitando indefinidamente. No entanto, determina o art. 79, parágrafo único da Instrução Normativa nº 02/2010 que todos os autos de infração serão julgados. É o que se depreende da leitura do citado dispositivo:

³ *Ibidem*. p. 740.

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

{...}

⁵ Art. 5º:

{...}

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

{...}

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

⁶ Art. 5º:

{...}

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

Art. 79. Estando o processo devidamente instruído, a autoridade julgadora proferirá decisão que será expressa quanto aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros que venham a ser suscitados no processo:

...

Parágrafo único. Todos os Autos de Infração terão julgamento obrigatório, inclusive aqueles pagos, parcelados ou sem defesa.

Opportuno tempore, o tópico em comento já foi devidamente apreciado ao ser exarado o Parecer Jurídico nº 279/2011, cuja tese jurídica nele exposta foi consolidada pelo Procurador Jurídico. Transcrevemos a seguir trecho do aludido parecer jurídico alusivo ao assunto a que se presta esclarecimento:

...

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 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.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

Assim é que, esta Procuradoria, por meio de seu Setor de Consultoria Jurídica, no exercício das atribuições do órgão consultivo, ante à 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 nº 6.514, 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

§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 da 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 (sic), 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.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

No caso *sub examine*, embora o AI já tenha sido julgado em primeira instância, como se extrai da leitura do Ofício nº291/2007/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.

...

Logo, nos termos do art. 21, § 2º do Decreto Federal nº 6.514/08, ocorrida a prescrição intercorrente, o processo deve ser arquivado, seja de ofício, seja a requerimento da parte interessada, dispensando-se a adoção do rito apuratório prescrito na Instrução Normativa nº 02/2010, mas fazendo-se necessário proceder-se ao julgamento do auto de infração para o reconhecimento da prescrição, pois, conforme esclarecido no Parecer Jurídico nº 279/2011, trata-se de ato de cunho decisório.

3. O AUTUADO DEVERÁ SER COMUNICADO SOBRE A PRESCRIÇÃO? EM QUE MOMENTO?

Foi também objeto de consulta por parte da EQTEC saber se deve ser dada ciência da prescrição ao autuado e, em caso positivo, em que momento deve ele ser informado desse fato.

Importa comentar, neste introito, que, com a lavratura de um auto de infração, principia a apuração da infração, instaurando-se um processo administrativo com tal fim, o qual deve obediência a determinados procedimentos, nos termos em que dispostos na Instrução Normativa SEMACE nº 02/2010.

Uma das primeiras providências é dar o devido conhecimento ao autuado da imputação de infração a sua pessoa, com a imposição de uma penalidade.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

Ocorrida a prescrição em algum momento do trâmite processual, a Administração Pública deve sim comunicar o autuado desse fato, não só pela razão de ele possuir interesse no deslinde do processo, mas também para que este possa exercer o controle dos atos da Administração Pública, o que é consectário do princípio da publicidade, como se pode depreender das palavras de José dos Santos Carvalho Filho⁷:

Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Insta destacar também que aos interessados, em processos administrativos, é assegurada a comunicação dos atos, da tramitação do processo, do conhecimento de decisões e a possibilidade obter informações ou a cópia de documentos quando requisitar, o que é consectário dos princípios do contraditório e da ampla defesa e como destacado em linhas anteriores, o art. 2º da Instrução Normativa nº 02/2010 inclui estes princípios como norteadores dos procedimentos para apuração das infrações administrativas ambientais.

Portanto, em resposta a este item da corrente consulta, concluímos que o autuado deve ser comunicado da prescrição, o que deverá se dar após o seu reconhecimento pela Administração Pública.

4. EM CASO DE EMBARGO DA ATIVIDADE, ESTE PERDE AUTOMATICAMENTE SEUS EFEITOS?

Em relação ao quesito em tela, importante comentar que a matéria foi contemplada ao se proceder à análise do item nº 1 do presente parecer jurídico. Oportunidade em que se concluiu que a ocorrência da prescrição atinge todas as penalidades relacionadas no art. 3º do Decreto Federal nº 6.514/08, dentre as quais está a penalidade de

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26 ed. Rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013. p. 25.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

embargo, atentando-se para a ponderação feita nos casos de medidas administrativas. Razão por que remetemos ao aludido item para a resposta pretendida.

5. OS BENS APREENDIDOS, ESTANDO EM POSSE DA SEMACE, DEVEM SER DEVOLVIDOS OU PERMANECE EM POSSE DESTA AUTARQUIA?

A observação feita no item 4 também se aplica ao item em epígrafe. De forma que, para saber se os bens apreendidos devem ou não serem devolvidos, essencial é averiguar a natureza da apreensão, se penalidade ou se medida administrativa.

Para melhor solução, igualmente ao que se deu no item 4, sugerimos que sejam observadas as ponderações feitas no item 1.

6. SE O AUTUADO FOR O FIEL DEPOSITÁRIO, O TERMO DE APREENSÃO PERDE O EFEITO OU A SEMACE DEVE RESGATAR O BEM?

A resposta deste item também pode ser obtida a partir da leitura dos itens 1, 4 e 5, aplicando-se o mesmo raciocínio. Ou seja, em se tratando de penalidade, por ser fulminada pela prescrição, a apreensão perde o seu efeito.

7. CONSIDERANDO QUE A RESPONSABILIDADE PELA RECUPERAÇÃO DO DANO NÃO PRESCREVE, COMO PROCEDER QUANDO A PRESCRIÇÃO FOR CARACTERIZADA ANTES DE TER OCORRIDO JULGAMENTO QUE CONFIRME A MATERIALIDADE E A AUTORIA? AINDA ASSIM, O AUTUADO SERÁ RESPONSÁVEL PELA RECUPERAÇÃO DO DANO?

Por fim, passamos à análise do último tópico, cujo questionamento refere-se à responsabilidade por dano ambiental. Matéria tratada na Instrução Normativa nº 02/2010, em seu art. 142, o qual prescreve:

Art. 142. Os procedimentos previstos nesta IN não impedem o ajuizamento, desde logo, de medidas judiciais visando a reparação de danos ambientais, não havendo necessidade de se aguardar o julgamento do auto de infração ou a tentativa conciliatória com o infrator.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

Quando a Administração Pública se depara com uma infração da qual decorra a necessidade de se promover a reparação de um dano ambiental ocasionado pelo autuado, tal obrigação é independente do julgamento ou de qualquer tentativa de conciliação, podendo, desde logo, ajuizar ação civil para a devida reparação, mesmo que ocorrida a prescrição, pois a reparação do dano ambiental é imprescritível.

O tema foi também abordado no já mencionado Parecer Jurídico nº 279/2011, cuja tese jurídica foi consolidada e o entendimento sobre o assunto segue infra transcrito:

Por fim, sendo a reparação dos danos ambientais a 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 (sic) 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.

O fato de ser possível a incidência de prescrição em um processo administrativo em que não tenha ocorrido julgamento que confirme a materialidade e a autoria de determinada infração não impede o ajuizamento de ação civil pública, tanto em razão do que prevê o art. 142 da Instrução Normativa nº 02/2010, mas também porque as esferas penal, civil e administrativa são independentes entre si.

8. CONCLUSÃO:

Ante os argumentos expostos no presente parecer, concluímos que a prescrição incide sobre todas as penalidades relacionadas no art. 3º do Decreto Federal nº 6.514/08 e art. 72 da Lei Federal nº 9.605/98. Manifestamo-nos ainda no sentido de que, ocorrida a prescrição intercorrente, deve existir julgamento reconhecendo a prescrição, sem necessidade de seguir o rito apuratório e após o julgamento deve ser dada ciência ao autuado do teor da decisão.

Indicamos que, em relação ao questionamento envolvendo o embargo e a apreensão, seja observada a análise do item 1 deste parecer.



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE
Procuradoria Jurídica – PROJU
Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ

SEMACE

FL.: _____

5977967/2013
Processo

Por fim, quanto à responsabilidade por danos ambientais, entendemos pertinente a adoção do procedimento indicado no Parecer Jurídico nº 279/2011. Ou seja, deve existir parecer técnico descrevendo e especificando os danos existentes, para que possa subsidiar o ingresso de ação civil pública e nesta ação será oportunizado o contraditório e a ampla defesa.

Sendo este o posicionamento.

Fortaleza, 30 de setembro de 2014.

Manuela Esmeraldo Garcia
Procuradora Autárquica/ SEMACE