



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

**PARECER JURÍDICO Nº 579/2017-PROJU**

**PROCESSO Nº 6 242 230/2015**

**INTERESSADO: DIFIS**

**ASSUNTO: CONSULTA JURÍDICA SOBRE PRESCRIÇÃO**

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PRESCRIÇÃO. CONSULTA JURÍDICA. JULGAMENTO DO AUTO DE INFRAÇÃO. CIÊNCIA DO AUTUADO. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO ART. 141 DA IN Nº 02/2010. INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO SOBRE AS PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 3º DO DECRETO FEDERAL Nº 6.514/08. PRAZO PRESCRICIONAL DE 05 (CINCO) ANOS DA PRETENSÃO PUNITIVA PROPRIAMENTE DITA.

Trata-se de processo administrativo instaurado a partir da Comunicação Interna nº 3154/2015 (2015-140530/ADM/CI) proveniente da DIFIS-GEIJU, por intermédio da qual solicitou-se manifestação desta Procuradoria Jurídica sobre aspectos relacionados à prescrição (fl. 02), solicitando que a presente manifestação exposta neste parecer jurídico tenha sua tese jurídica consolidada.

As dúvidas as quais a DIFIS-GEIJU requer esclarecimento são as seguintes:

1. Nos processos de infração ambiental administrativa cujos documentos foram lavrados (Auto de Infração, Termo de Embargo, Termo de Apreensão), mas nunca



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

houve ciência da autuação pelo responsável (autuado) é necessário julgamento administrativo?

2. Caso entenda pela necessidade de haver julgamento, deve ser dada ciência dessa Decisão ao autuado via AR, ou, nesse caso, pode ocorrer apenas uma publicação no site da SEMACE, em analogia ao art. 141 da IN nº 02/2010?

3. Uma vez detectada a incidência da prescrição, há necessidade de seguir o rito procedimental estabelecido na IN nº 02/2010, ou seja, instrução probatória, abertura de alegações finais e julgamento? Entendendo não fazer sentido instruir processos em que o autuado não teve ciência do fato, uma vez que não foi cientificado do direito à defesa administrativa. E os que tiveram ciência, caberia instrução?

4. A prescrição também incide nos bens apreendidos e no embargo administrativo?

5. Quanto tempo a administração pública tem para dar ciência da lavratura do Auto de Infração e demais sanções para não incorrer na prescrição administrativa? Existe interrupções nesse caso? Exemplo: auto de infração lavrado em 2009 com várias tentativas de entrega e outros encaminhamentos até o ano de 2015.

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 DIFIS-GEIJU adotará nos processos sujeitos à análise por aquela Diretoria.

**1. NOS PROCESSOS DE INFRAÇÃO AMBIENTAL ADMINISTRATIVA CUJOS DOCUMENTOS FORAM LAVRADOS (AUTO DE INFRAÇÃO, TERMO DE EMBARGO, TERMO DE APREENSÃO), MAS NUNCA HOUE CIÊNCIA DA AUTUAÇÃO PELO RESPONSÁVEL (AUTUADO) É NECESSÁRIO JULGAMENTO ADMINISTRATIVO?**

Acerca deste primeiro questionamento, destacamos que o Parecer Jurídico nº 435/2015-PROJU exarado no bojo do processo administrativo nº 08 527 951-0, teve sua tese jurídica consolidada, conforme trecho que transcrevemos:



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

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

No concernente a essa definição, esta Procuradoria Jurídica possui entendimento uníssono com a já invocada Orientação Jurídica Normativa nº 06/2009/PFE/IBAMA, a qual, no item “Procedimentos complementares ao reconhecimento da prescrição”, assim expõe:

**“82. Na hipótese de ocorrência da prescrição, esse fato deve ser declarado pela autoridade competente, de ofício ou a pedido do interessado, e sugerida a apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa.**

83. É válido lembrar, nesse passo, que a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA só se manifestará nas hipóteses nas quais a autoridade julgadora necessite dirimir controvérsia jurídica relevante não subsumida às hipóteses de Súmulas, OJN ou Notas Técnicas expedidas no âmbito da Advocacia Geral da União – AGU e seus Órgãos (artigos 8o, §2o, 79, 100, §2o, da IN IBAMA no 10 de 2012). **Logo, em regra, o exame acerca da ocorrência, ou não, da prescrição deverá ser realizado pelos agentes públicos responsáveis pela condução do processo administrativo.**” (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 IBAMA, compete-lhe exarar manifestação analisando a observância, ou não, do prazo prescricional nos casos em que a autoridade julgadora necessite dirimir dúvida ou controvérsia jurídica relevante não subsumida às hipóteses já abordadas nos pareceres jurídicos com teses consolidadas (arts. 69 a 71 da Instrução Normativa SEMACE nº 02/2010) .

Assim é que, esta Procuradoria, por meio de seu Núcleo de Consultoria Jurídica - NUCOJ, no exercício das atribuições de órgão consultivo, ante à situação fática ora submetida à sua apreciação, posiciona-se no sentido da ocorrência de Prescrição da Pretensão Punitiva Propriamente Dita, opinando pelo seu reconhecimento de ofício, nos termos do art. 21, *caput*, do Decreto nº 6.514/2008.

Contudo, o ato capaz de decidir definitivamente acerca da incidência de prescrição sobre o AI nº 277/2009 – 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 intitulada Diretoria de Fiscalização (DIFIS), senão vejamos, *in verbis*:



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

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

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

Traçando 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 (Diretor da DIFIS) decidir sobre essa matéria.

No entanto, 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. Em face de tal circunstância, quando a autoridade não detiver segura convicção quanto ao decurso do prazo prescricional, poderá valer-se de manifestação jurídica, submetendo o caso concreto à análise da Procuradoria, a qual, por intermédio de seu Núcleo de Consultoria, irá fornecer-lhe os subsídios necessários à tomada da decisão, daí a importância da função consultiva daquele órgão especializado.



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

Uma vez atestada a ocorrência da prescrição intercorrente ou da pretensão punitiva, a autoridade competente deverá providenciar, ainda, no que couber, as seguintes medidas complementares:

- O cancelamento do Auto de Infração prescrito, com as devidas anotações nos sistemas informatizados pertinentes;
- Decisão acerca dos termos “acautelatórios”;
- Verificação da destinação de bens apreendidos, quando a apreensão caracterizar-se como acautelatória, ou quando a origem do bem for ilícita;
- Elaboração de Relatório Técnico especificando os danos ambientais ocasionados pela infração e encaminhamento do processo para adoção das medidas administrativas e/ou judiciais (ação civil pública) destinadas a sua reparação, priorizando-se os casos de maior relevância;
- Apuração da responsabilidade, nos casos de indícios de culpa ou dolo de quem deu causa à prescrição.

Insta ressaltar, por derradeiro, que, não obstante o processo em tela tenha sido iniciado em data anterior à da entrada em vigor da Instrução Normativa 02/2010, a sua continuidade deve reger-se pelos ditames daquele regulamento, porquanto tal diploma institui normas procedimentais. É que, no Direito Brasileiro, as normas 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 2009<sup>1</sup>.

**Ex positis, posiciona-se esta Procuradoria pelo reconhecimento da consumação da Prescrição da Pretensão Punitiva Propriamente Dita, com fulcro no art. 70, §4º, da Lei nº. 9.605/1998 c/c art. 21, caput, do Decreto nº 6.514/2008, em razão do transcurso do prazo quinquenal para conclusão do processo administrativo apuratório da infração ambiental (em 30 de setembro de 2012), bem como pela adoção das medidas complementares cabíveis.**

**Sugere-se, outrossim, que, sempre que se afigurar infrutífera a entrega do AI ao autuado por AR, seja providenciada, na maior brevidade possível, e em cumprimento ao art. 25, §4º, II, da Instrução Normativa nº 02/2010<sup>2</sup>, a intimação por edital ou entrega pessoal, a fim de se evitar a**

<sup>1</sup> /www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

**incidência da prescrição nos processos apuratórios de competência desta Autarquia.**

(Grifos originais)

Como se pode depreender da tese jurídica consolidada acima reproduzida, o reconhecimento da prescrição, seja intercorrente, seja da pretensão punitiva, é um ato decisório, de competência do titular da DIFIS, portanto faz-se necessário o julgamento administrativo para o seu reconhecimento.

Uma vez que a resposta deste questionamento encontra-se consolidado por meio do parecer Jurídico nº 435/2015-PROJU, o que torna despicienda nova consolidação.

**2. CASO ENTENDA PELA NECESSIDADE DE HAVER JULGAMENTO, DEVE SER DADA CIÊNCIA DESSA DECISÃO AO AUTUADO VIA AR, OU, NESSE CASO, PODE OCORRER APENAS UMA PUBLICAÇÃO NO SITE DA SEMACE, EM ANALOGIA AO ART. 141 DA IN Nº 02/2010?**

O presente questionamento suscita a possibilidade de se aplicar o disposto no art. 141 da Instrução Normativa nº 02/2010 nos casos de julgamento de auto de infração reconhecendo a incidência de prescrição.

Importante, portanto, verificarmos o teor do citado artigo:

Art. 141. No julgamento que confirme auto de infração antecipadamente quitado e que não tenha sido objeto de defesa ou impugnação, desde que não haja

<sup>2</sup> Art. 25. *Omissis.*

§ 1º O Fiscal fará a certificação de que trata o caput e não poderá figurar como testemunha.

...

§ 4º No caso de devolução do Auto de Infração, Termos Próprios ou demais intimações pelo Correio, com a informação de que não foi possível efetuar sua entrega, o setor responsável pela lavratura promoverá, nesta ordem:

I - busca de endereço atualizado e nova intimação, se constatada alteração de endereço, uma única vez, inclusive com intimação no endereço de sócio no caso de pessoa jurídica;

II - intimação por edital ou entrega pessoal.

...



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

necessidade de adoção de outras providências, o autuado não será intimado para efetuar pagamento ou apresentar recurso.

Parágrafo único. Nos casos previstos no caput, o autuado será cientificado do julgamento por meio edital, contendo a lista dos processos e auto de infração julgados, disponível na sede administrativa e no sítio da SEMACE na rede mundial de computadores, sendo franqueado acesso público.

Para a presente análise importante destacar que o reconhecimento da prescrição implica na perda do direito de a Administração Pública rever seus atos, bem como no direito de aplicar a penalidade administrativa imposta contra um infrator, ressalvada a possibilidade de buscar que o autuado promova a reparação de eventual dano<sup>3</sup>.

Visto que o art. 141 supratranscrito permite a cientificação do autuado por meio de edital nos casos em que não seja necessário intimar o autuado para efetuar pagamento ou para apresentar recurso, vislumbramos a possibilidade de aplicação deste dispositivo em caso de prescrição, pois nesta situação o andamento do processo administrativo se encerra no momento em que se verifica a incidência da prescrição, seja a prescrição intercorrente, seja a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, findando-se a partir daí a possibilidade de a Administração aplicar a penalidade imposta.

Portanto, uma vez que a prescrição possibilita o arquivamento dos autos, dada a impossibilidade de a Administração Pública prosseguir na apuração da infração e buscar a aplicação de penalidade administrativa em desfavor do autuado, entendemos possível, neste caso, a aplicação do art. 141 da Instrução Normativa nº 02/2010.

**3. UMA VEZ DETECTADA A INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO, HÁ NECESSIDADE DE SEGUIR O RITO PROCEDIMENTAL ESTABELECIDO NA IN Nº 02/2010, OU SEJA, INSTRUÇÃO PROBATÓRIA, ABERTURA DE ALEGAÇÕES FINAIS E JULGAMENTO? ENTENDENDO NÃO FAZER SENTIDO INSTRUIR PROCESSOS**

<sup>3</sup> Decreto Federal nº 6.514/08:

Art. 21. *omissis*

...

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





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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

**EM QUE O AUTUADO NÃO TEVE CIÊNCIA DO FATO, UMA VEZ QUE NÃO FOI CIENTIFICADO DO DIREITO À DEFESA ADMINISTRATIVA. E OS QUE TIVERAM CIÊNCIA, CABERIA INSTRUÇÃO?**

O presente questionamento busca esclarecimento quanto à necessidade de prosseguir com a instrução probatório após o reconhecimento da prescrição (intercorrente ou da pretensão punitiva propriamente dita).

Ora se a prescrição ocasiona a perda do poder de se perseguir na instrução probatória e na apuração da infração administrativa ambiental, dada a inércia da Administração Pública, não faz sentido que a Administração Pública continue a instrução probatória de um processo prescrito.

Se a apuração da infração objetiva a confirmação e consolidação da penalidade inicialmente imposta, se a Administração Pública está impossibilitada de aplicar a penalidade, não faz sentido instruir o processo e julgar um auto de infração que não poderá resultar na imposição da penalidade.

A matéria foi objeto de análise no Parecer Jurídico nº 277/2014, de 30 de setembro de 2014, da seguinte forma:

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 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 Rosenvald<sup>4</sup>:

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,

<sup>4</sup> *Ibidem*. p. 740.





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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

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 legalidade<sup>5</sup>, a imprescritibilidade só será admissível nos casos excepcionais expressamente previstos na Constituição Federal<sup>6</sup>. Ademais o próprio texto constitucional assegura a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação<sup>7</sup>.

**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:

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.

<sup>5</sup> 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:

...

<sup>6</sup> 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;

<sup>7</sup> 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)



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

*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 consequente 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.

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.



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

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 atuado 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.



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

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.

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.**

(Grifos nossos)

Desta forma, independente de o autuado já ter tido ou não ciência da imposição de penalidade em seu nome, uma vez reconhecida a prescrição, os autos passarão por julgamento com o fim de reconhecer a incidência da prescrição, conforme a tese jurídica consolidada no Parecer Jurídico nº 435/2015-PROJU e explanado no item I deste parecer, devendo o processo, em seguida, ser arquivado, bem como, segundo a tese do Parecer Jurídico nº 277/2014, acima transcrito.



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

#### 4. A PRESCRIÇÃO TAMBÉM INCIDE NOS BENS APREENDIDOS E NO EMBARGO ADMINISTRATIVO?

O tema acima exposto já foi objeto de questionamento no mesmo Parecer Jurídico nº 277/2014-PROJU, mencionado no item anterior, cuja análise se deu conforme a seguir reproduzido:

##### 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 Rosenvald<sup>8</sup> 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 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;

<sup>8</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: Parte Geral e LINDB. 11 ed. Vol 1. Salvador: JusPodium, 2013. p. 745.



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

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 adequa à infração cometida, por ser mais justa e proporcional. O que se coaduna com a legislação, em especial 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;



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

**SEMACE**

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

- 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.

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





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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

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 02/2010<sup>9</sup>. Certo é que, em decorrência dos efeitos da prescrição, a Administração Pública não 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.

Como se pode observar do acima exposto, o entendimento desta Procuradoria Jurídica foi o de 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”.

**5. QUANTO TEMPO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TEM PARA DAR CIÊNCIA DA LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO E DEMAIS SANÇÕES PARA NÃO INCORRER NA PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA? EXISTE INTERRUPTÕES NESSE CASO? EXEMPLO: AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO EM 2009 COM VÁRIAS TENTATIVAS DE ENTREGA E OUTROS ENCAMINHAMENTOS ATÉ O ANO DE 2015.**

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:

<sup>9</sup> 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.



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

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.

Como se pode observar do dispositivo supra, em se tratando de prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, ocorre a interrupção nos seguintes casos: (i) com o **recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator** por qualquer outro meio, inclusive por edital; (ii) na adoção de qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e (iii) pela decisão condenatória recorrível.

Assim, para que se possa considerar que ocorreu a interrupção da prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, a Administração Pública deve adotar os meios apuração da infração no prazo de 5 (cinco) anos. Caso se mantenha inerte neste período, restará consumada a prescrição e como consequência, estará obstado o exercício de seu poder/dever punitivo. Tal fato se caracteriza caso não se obtenha êxito na cientificação do autuado e não se tenha adotado nenhum ato apuratório por mais de 05 (cinco) anos.

Questiona-se neste item o tempo que se tem para dar ciência da autuação e se poderia estar caracterizada causa interruptiva com as várias tentativas de entrega do auto de infração.

Sobre tal questionamento, temos a comentar que a Administração deve comunicar o autuado da lavratura de auto de infração em seu nome para que este possa exercer o contraditório e a ampla defesa, para tanto, a legislação permite que a cientificação se dê por diversos meios, inclusive por edital.



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

SEMACE

FL.: \_\_\_\_\_

6242230/2015  
Processo

Se os únicos atos realizados forem as tentativas de entrega do auto de infração, estes **não têm o condão de interromper a prescrição, pois não se caracterizam como atos inequívocos da administração para apurar a infração.**

## 6. 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 que o reconhecimento da prescrição se dá por meio de julgamento administrativo, sem necessidade de seguir o rito apuratório, sendo necessária a ciência do autuado sobre o teor da decisão, o que deve ocorrer dentro do prazo prescricional de 05 (cinco anos), bem como também deve ocorrer neste prazo as providências tendentes a apurar a infração.

Sendo este o posicionamento.

Fortaleza, 21 de setembro de 2017.

Manuela Esmeraldo Garcia  
Procuradora Autárquica/ SEMACE