

À Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conselho Estadual do Meio Ambiente -
CONSEMA

Relatório - Voto divergente

Processo Administrativo nº 012795-05.67/12-2

Auto de Infração nº 965/2012

Empresa Autuada: MULTTI SERVIÇOS TECNOLOGIA AMBIENTAL LTDA.

Auto de Infração lavrado em decorrência de má operação do empreendimento e descumprimento de condicionante da Licença de Operação. Artigo 66 do Decreto Federal 6.514/2008. Divergência em relação ao parecer que dá provimento ao Agravo, com fundamento no art. 1º, I da Resolução Consema 350/2017. Parecer rejeitado pela maioria. Incidência de prescrição intercorrente.

Relatório

A MULTTI SERVIÇOS TECNOLOGIA AMBIENTAL LTDA. foi autuada em decorrência de “má operação do empreendimento, em específico pelo armazenamento inadequado de resíduos classe I, controle inadequado do sistema de controle do pluvial e do não atendimento a condicionante relativa à publicidade da Licença, ferindo desse modo as condicionantes da LO nº 4040/2011 – DL”. Foi aplicada a penalidade de multa, no valor de R\$ 31.692,00 (trinta e um mil, seiscentos e noventa e dois reais) e de advertência, para que no prazo de 30 dias a empresa apresentasse medidas de adequação do sistema de controle do pluvial e relatórios fotográficos comprovando a colocação de placas de identificação e a contenção de resíduos por geomembrana, sob pena de multa, no valor R\$ 63.384,00 (sessenta e três mil, trezentos e oitenta e quatro reais). Fundamentam as penalidades os seguintes dispositivos legais: art. 3º, I e II e art. 66 do Decreto Federal 6.514/2008.

A empresa foi notificada em 18.10.2012, apresentando defesa em 19.11.2012, onde requer a improcedência do Auto de Infração, por não haver danos ambientais relacionados e ter cumprido as condicionantes. O parecer técnico da Fepam, de 08.03.2013, considerou procedente o Auto de Infração e manteve a penalidade de multa, no valor de R\$ 31.692,00 (trinta e um mil, seiscentos e noventa e dois reais). A decisão administrativa nº 1650/2016, de 21.12.2016, não reconheceu a defesa, em razão da intempestividade, e ratificou os demais termos do parecer técnico da Fepam.

A empresa foi notificada da decisão em 09.02.2017, protocolando recurso em 01.03.2017, que pede que seja atribuído efeito suspensivo ao recurso e reconsiderada a decisão administrativa. No caso desta não ser revista, requer a declaração de nulidade do Auto de Infração, por falta de descrição clara do suporte fático das infrações administrativas, da identificação específica dos preceitos legais supostamente violados, de aplicação prévia da

sanção de advertência, de apresentação da fórmula de cálculo da multa aplicada e da tabela de proporção do valor arbitrado, de obediência ao princípio da legalidade e ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Por fim, de forma alternativa, pede a redução da multa simples para o seu mínimo legal, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais).

A decisão administrativa de Recurso nº 947/2018, de 27.12.2018, manteve a decisão de primeira instância, que considerou procedente o Auto de Infração, incidente a penalidade de multa, no valor de R\$ 31.692,00 (trinta e um mil, seiscentos e noventa e dois reais) e não incidente a segunda penalidade de multa, em razão do cumprimento da advertência.

Notificada da decisão, em 09.01.2019, a empresa apresentou recurso ao Consema, em 29.01.2019, alegando omissão em ponto arguido na defesa e pedindo a reforma da decisão, para que seja declarada a nulidade absoluta do Auto de Infração. Diante da inadmissibilidade do recurso, a autuada apresentou Recurso de Agravo, de forma tempestiva, reiterando alguns argumentos e pedindo que seja declarada a ocorrência de prescrição intercorrente.

No julgamento do Recurso de Agravo, a representante da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, relatora do processo, apresentou parecer que recebe o recurso e dá provimento ao mesmo, em decorrência de ter sido constatada omissão de ponto arguido na defesa. Porém, não reconhece a prescrição intercorrente alegada.

O parecer de julgamento do Recurso de Agravo foi apreciado pelos conselheiros na 19ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica Permanente de Assuntos Jurídicos do Consema, em 02.10.2019, e rejeitado pela maioria, diante dos fundamentos que passo a expor.

Fundamentação – Voto divergente

A divergência se dá em relação a ocorrência de prescrição intercorrente alegada pela empresa autuada e não reconhecida no parecer apresentado pela relatora, em razão dos argumentos destacados abaixo.

“Deste modo, conforme dispositivos legais supramencionados, constata-se de forma clara e específica, que para que haja a incidência da prescrição intercorrente devem os autos restarem paralisados por mais de três anos pendente de julgamento ou despacho, não fazendo a legislação, portanto, distinção quanto aos tipos de despacho capazes de interromper o prazo prescricional.

Assim, considerando que o presente Processo não ficou paralisado por mais de três anos pendente de despacho, bem como considerando que o despacho de fls. 31-32 não podem ser interpretados isoladamente e são necessários para a apuração do fato, uma vez que são direcionados à Assessoria Jurídica da Fepam para análise da Defesa, de fls. 33/39 (exarada em 21/12/2016), conclui-se que não houve a configuração do instituto alegado pela agravante.

(...)

Ademais, cumpre destacar que as decisões emanadas pelo CONSEMA que foram acostadas pela agravante junto às fs. 223-230 destacam em seu texto que a prescrição foi decretada em tais casos face à paralisação do processo por mais de 3 (três) anos sem nenhuma movimentação, fato esse, todavia, não observado no presente expediente pelos argumentos acima arrolados.”

O parecer também ressalta o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, de que o prazo de prescrição intercorrente no âmbito dos processos de apuração de infração ambiental instaurados pelo órgão estadual é de 5 (cinco) anos, colacionando decisões nesse sentido.

Diante de tais alegações, é necessário que seja verificada a natureza do ato que, conforme o parecer da relatora, interrompeu a prescrição intercorrente.

De acordo com a cronologia dos atos do processo, temos a notificação da autuada, em 12.10.2012, a apresentação da defesa, em 19.11.2012, o parecer técnico da Fepam (fls. 30A-30C), em 08.03.2013, e a decisão administrativa nº 1650/2016 (fls. 40), em 21.12.2016. Entre as duas últimas datas constam no processo apenas duas manifestações (fls. 31-32), em 02.06.2014 e 10.10.2016, atos realizados dentro de um mesmo setor, que encaminham os autos de um advogado para o outro, ambos possuindo o mesmo teor, qual seja: “para as providências cabíveis”.

Portanto, resta saber se os atos realizados entre os dias 08.03.2013 e 21.12.2016 - que encaminham o processo de um colega para o outro, dentro de um mesmo setor - devem ser considerados como inequívocos e se têm o condão de apurar o fato, a fim de que seja interrompida a prescrição, conforme preconiza a legislação em vigor.

Antes, para melhor compreensão, cabe citar as regras prescricionais aplicadas para as ações administrativas que apuram as infrações ambientais e estão dispostas no Decreto Federal 6.514/2008:

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. (Grifei)

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

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. (Grifei)

No mesmo sentido, destaco o regramento previsto no Decreto Estadual 53.202/2016:

Art. 30. Prescreve em cinco anos a ação da Administração Pública Estadual que tem como objetivo apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contados da data da prática do ato, ou, no caso de infração cometida continuamente, do dia em que essa tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela Administração Pública Estadual com a lavratura do Auto de Infração.

§ 2º **Iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela Administração Pública Estadual, incidirá a prescrição punitiva ou executória no procedimento administrativo do Auto de Infração paralisado por três anos e um dia ou mais, pendente de julgamento ou de despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.**

§ 3º A prescrição da pretensão punitiva não elide a obrigação de reparar o dano ambiental. (Grifei)

Art. 31. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do Auto de Infração ou pela cientificação do infrator ou do preposto por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - **por qualquer ato inequívoco da Administração Pública Estadual que importe apuração do fato;**

III - pela decisão condenatória recorrível; e

IV - pela assinatura do Termo de Compromisso Ambiental ou de Parcelamento e Confissão de Dívida.

Parágrafo único. **Considera-se ato inequívoco da Administração Pública, para o efeito do disposto no inciso II deste artigo, aqueles que impliquem instrução ou impulso do procedimento.** (Grifei)

O inciso II do art. 22 do Decreto 6.514/2008 e o inciso II do art. 31 do Decreto Estadual 53.202/2016 dispõem que a prescrição será interrompida diante de ato inequívoco da administração que importe em apuração do fato. No caso ora analisado, a questão controversa se dá em relação a dois atos, que encaminham o processo administrativo de um técnico para o outro, dentro de um mesmo departamento. Verificando o seu teor, fica evidente que o mesmo se constitui em um memorando de encaminhamento ou mero ato de expediente, sem qualquer cunho decisório ou que importe em apuração do fato.

Ainda, embora o parágrafo único do artigo 31 do Decreto Estadual 53.202/2016 disponha que atos inequívocos são aqueles que impliquem instrução ou impulso do procedimento, cabe ressaltar que para o afastamento da inércia administrativa o mesmo deve importar em apuração do fato e não se limitar ao encaminhamento do processo de um setor para o outro, que é o que se apresenta.

Desse modo, entendo que despachos até podem ser considerados como atos que interrompem a prescrição, porém os mesmos devem conter em seu teor providências voltadas à apuração dos fatos.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região consolidou jurisprudência nesse sentido, conforme grifado abaixo.

EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARALISADO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. LEI Nº 9.837/99. MERO DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO DO PROCESSO. AUSÊNCIA DE INTERRUPTÃO. 1. A teor do que dispõe a Lei 9.873/99 (arts. 1º a 3º, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta ou indireta), restando paralisado o processo administrativo durante período superior a 3 (três) anos, fica configurada a prescrição intercorrente. 2. Caso em que o processo permaneceu paralisado por mais de 3 (três) anos sem que houvesse a prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato ou capaz de suspender ou interromper o curso do lapso prescricional. 3. **A movimentação processual constituída de mero despacho de encaminhamento do feito a outro setor administrativo não caracteriza ato inequívoco apto a interromper a prescrição.** 4. Sentença mantida. (TRF4, AC 5003309-89.2015.4.04.7106, SEGUNDA TURMA, Relator SEBASTIÃO OGÊ MUNIZ, juntado aos autos em 01/05/2019) (Grifei)

APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE RECONHECIDA. LEI 9.873/99. 1. A prescrição intercorrente, prevista no parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99, define o prazo de 3 anos para a duração do trâmite do processo administrativo. 2. **Os despachos proferidos no curso do processo administrativo podem ou não interromper a prescrição, a depender de seu teor. Caso determinem ou deliberem a respeito de providências voltadas à apuração dos fatos, configuram causa interruptiva do prazo prescricional. No caso concreto, todavia, a única manifestação exarada no intervalo entre os marcos temporais em nada influenciou o curso do prazo prescricional, por não importar apuração de fatos.** (TRF4, AC 5005605-31.2017.4.04.7101, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 05/09/2018) (Grifei)

ADMINISTRATIVO. AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR- FUNASA. AÇÃO PUNITIVA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PARALISAÇÃO POR MAIS DE TRÊS 1. No caso da cobrança de multa administrativa aplicada por ente da Administração Pública Federal, no exercício de seu poder de polícia, têm lugar os ditames da Lei n.º 9.873/99, com as alterações promovidas pela Lei n.º 11.941/09. 2. Consoante o disposto no artigo 1º, parágrafo 1º da Lei n.º 9.873/99, a prescrição intercorrente consuma-se quando o processo administrativo permanece, por mais de três anos, sem movimentação, aguardando julgamento ou despacho. 3. **Os atos de cunho meramente burocrático, destituídos de natureza apuratória, instrutória ou decisória, que se limitam a encaminhar os autos de um setor para outro, não tem o condão de interromper a prescrição ou afastar a inércia administrativa.** (TRF4, AC 5004062-79.2016.4.04.7213, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 27/03/2018) (Grifei)

É também entendimento do Superior Tribunal de Justiça que “simples remessa ao setor da análise técnica constitui mero ato instrutório imposto pela lógica procedimental, sem o condão de interromper o prazo prescricional.” (Superior Tribunal de Justiça, AREsp 1093425)

Quanto ao argumento da relatora, de que o prazo de prescrição no âmbito dos processos instaurados pelo órgão estadual é de 5 (cinco) anos, destaco que esta Câmara Técnica entendeu, de forma unânime e, em poucos casos, de acordo com a maioria, pela aplicação da prescrição de 3 (três) anos nos processos de números 002660-0567/11-0, 015332-0567/11-4, 11826-0567/06-9, 16616-0567/09-1, 13645-0567/10-6, 7552-0567/07-4, 16194-0567/03-0, 11524-0567/06-9 e 015332-05.67/11-4.

Diante do exposto acima, resta claro que o ato ora analisado, de encaminhamento do processo de um técnico para o outro, não se caracteriza como causa interruptiva da prescrição, restando essa configurada.

É o voto.

Porto Alegre, 16 de dezembro de 2019.

Marion Luiza Heinrich
OAB/RS 61.931
Conselheira da CTP de Assuntos Jurídicos do Consema