

Recurso de Agravo ao Consema

Processo Administrativo nº 001788-05.67/12-5

Auto de Infração nº 78/2012

Empresa Autuada: ELIDIO GUADAGNIN ME

Auto de Infração lavrado em decorrência do descumprimento de condicionantes da Licença de Operação. Artigos 66, II e 43 do Decreto Federal nº 6.514/2008. Recurso provido. Declarada a prescrição intercorrente.

#### Relatório

A ELIDIO GUADAGNIN ME foi autuada em decorrência de “deixar de atender as condicionantes estabelecidas na licença ambiental (LO Nº 1355/2008-DL), quais sejam: itens de números 03, 04, 05, 08, 13, 14, 16 e 24. Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação natural ou utilizá-las com infringência das normas de proteção em áreas consideradas de preservação permanente, sem autorização do órgão competente, quando exigível, ou em desacordo com a obtida”. Conforme consta no Auto de Infração, foram transgredidos os seguintes dispositivos legais: art. 225 §3º da Constituição Federal, artigos 250 e 251 da Constituição Estadual, art. 17 do Decreto Federal nº 99.274/1990 e artigos 66, II e 43 do Decreto Federal nº 6.514/2008. Foi imposta a penalidade de multa, no valor de R\$ 9.349,00 (nove mil, trezentos e quarenta e nove reais), e de advertência, para que a empresa providenciasse, no prazo de 60 dias, plano de recuperação de área degradada que atenda os itens 03, 04 e 05 da LO, sob pena de ser aplicada uma multa no valor de R\$ 18.698,00 (dezoito mil, seiscentos e noventa e oito reais).

A autuada teve ciência do Auto de Infração em 20.01.2012, apresentando defesa em 03.02.2012, onde requer a nulidade da multa, em razão de estar sendo providenciada a renovação de documentos da LO. Alternativamente, pede a redução da multa em 10% do valor, nos termos da Lei Estadual nº 11.877/2002, do Decreto Federal nº 3.179/1999 e da Lei Federal nº 9.605/1998 e a conversão ou substituição da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente.

Em 28.06.2017 sobreveio aos autos a decisão administrativa nº 542/2017, que julgou procedente o Auto de Infração, incidente a penalidade de multa, no valor de R\$ 9.349,00 (nove mil, trezentos e quarenta e nove reais), e não incidente a segunda penalidade de multa, tendo em vista o cumprimento da advertência.

Notificada da decisão, em 18.08.2017, a empresa apresentou recurso, em 11.09.2017, onde requer a declaração de prescrição, com base no art. 1º, §1º da Lei Federal nº 9.873/1999, e, alternativamente, a nulidade da multa, pela incidência de bis in idem, a aplicação do art. 3º da Lei Estadual nº 11.877/2002, para a conversão ou a substituição da penalidade de multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente ou, ainda, a redução do valor da multa.

A decisão administrativa nº 125/2019 manteve a decisão de primeira instância, que considerou procedente o Auto de Infração nº 78/2012 e incidente a penalidade de multa no valor de R\$ 9.349,00 (nove mil, trezentos e quarenta e nove reais).

A atuada foi notificada da decisão em 29.04.2019, apresentando recurso ao Consema, que foi julgado inadmissível em razão de não encontrar guarida na Resolução Consema nº 350/2017. Dessa decisão, foi interposto o recurso ora analisado.

## Fundamentação

Inicialmente, cumpre informar que a atuada apresentou recurso com base no parágrafo 4º do art. 145 do Decreto Federal nº 9.179/2017, requerendo a revisão da decisão de segunda instância sob o argumento de que paira a seu favor o Decreto Federal nº 9.760/2018, que dispõe sobre conciliação ambiental e conversão de multas.<sup>1</sup>

Art. 145. Por ocasião do julgamento do auto de infração, a autoridade julgadora deverá, em decisão única, julgar o auto de infração e o pedido de conversão da multa.

§1º A autoridade julgadora considerará as peculiaridades do caso concreto, os antecedentes do infrator e o efeito dissuasório da multa ambiental, e poderá, em decisão motivada, deferir ou não o pedido de conversão formulado pelo atuado, observado o disposto no art. 141.

§2º Na hipótese de deferimento do pedido de conversão, a autoridade julgadora notificará o atuado para comparecer à unidade administrativa indicada pelo órgão federal do emissor da multa para a assinatura do termo de compromisso de que trata o art. 146.

§3º O deferimento do pedido de conversão suspende o prazo para interposição de recurso hierárquico.

§4º **Caberá recurso hierárquico da decisão que indeferir o pedido de conversão da multa aplicada, na forma estabelecida no art. 127.** (Grifei)

A empresa afirma que não houve análise do pedido de redução do valor da multa, o que poderia ser considerado como omissão de ponto arguido na defesa, uma das hipóteses de cabimento de recurso previstas na Resolução Consema nº 350/2017, porém sequer observa o prazo para interposição do recurso de Agravo para que esta peça pudesse ser recebida como tal.

Em suas razões recursais requer a declaração de prescrição intercorrente, que passo a analisar considerando se tratar de questão de ordem pública e estar de acordo com o disposto no artigo 6º da Resolução Consema nº 350/2017 destacado abaixo.

Art. 6º - No julgamento do recurso ao Conselho Estadual do Meio Ambiente somente serão analisados os pontos já arguidos na defesa, à exceção daqueles temas de ordem pública, como a prescrição e a ilegitimidade passiva, que podem ser conhecidos de ofício.

No primeiro recurso apresentado, a atuada sustenta que o processo ficou paralisado por mais de três anos sem movimentação, já que a notificação do Auto de Infração foi realizada em 2012 e o julgamento ocorreu somente em 2017. A decisão administrativa de segunda instância se baseou nos fundamentos e razões apresentadas no parecer jurídico da Fepam, que destaca a cronologia dos atos do processo e afirma que o mesmo não ficou paralisado por mais de três anos, sem despacho ou decisão.

---

<sup>1</sup> Os Decretos Federais de nos 9.179/2017 e 9.760/2018 alteram o Decreto Federal nº 6.514/2008.

A Fepam destacou os seguintes atos: a lavratura do Auto de Infração 78/2012 (06.01.2012), a apresentação da defesa (03.02.2012), a emissão de parecer técnico (07.01.2013), o encaminhamento do processo à Assejur (25.05.2015), o encaminhamento do processo à Comissão Interna (07.01.2016), o retorno do processo à Assejur (14.06.2017) e, por fim, a decisão administrativa nº 542/2017 (28.06.2017).

Já a parte autuada considerou as datas da lavratura do Auto de Infração 78/2012 (06.01.2012) e da decisão administrativa (28.06.2017), alegando também, no primeiro recurso, ter ocorrido a prescrição de 5 anos.

Descartada a hipótese de prescrição de 5 anos, em razão de ter havido emissão de parecer técnico em 07.01.2013, resta saber se os demais atos, realizados nos dias 25.05.2015 e 07.01.2016, devem ser considerados como inequívocos e se esses têm o condão de apurar o fato, conforme preconiza a legislação em vigor.

Antes, para melhor compreensão, cabe ressaltar as regras prescricionais aplicadas às ações que apuram a prática de infrações ambientais, previstas 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.

§ 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 Estado do Rio Grande do Sul, o Decreto Estadual nº 53.202/2016 trouxe praticamente as mesmas regras.

Como podemos observar, o inciso II do art. 22 do Decreto Federal nº 6.514/2008 dispõe 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 aos seguintes atos: o encaminhamento do processo da coordenação do departamento jurídico para o advogado responsável pela elaboração do parecer (fl. 29) e a Informação nº 19/2016 (fl. 30), que envia o processo administrativo à Comissão Interna do mesmo órgão, a quem compete se manifestar sobre o pedido de redução do valor da multa.

Analisando o teor de ambas as informações, fica evidente que as mesmas se constituem em memorandos de encaminhamento ou meros atos de expediente, sem qualquer cunho decisório.

Cabe destacar que na primeira informação (fl. 29) - que encaminha o processo da coordenação do departamento jurídico para o advogado responsável pela elaboração do parecer - consta somente a frase "para as providências cabíveis". Também, que a segunda informação foi feita no dia 07.01.2016, exatamente no dia em que se completariam três anos do último movimento processual, do parecer técnico de fls. 28, de 07.01.2013.

Embora o parágrafo único do art. 22 do Decreto Federal nº 6.514/2008 considere ato inequívoco aquele que implique instrução do processo, o mesmo deve manter relação com o inciso II do mesmo artigo. Ou seja, 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. No mesmo sentido deve ser interpretado o parágrafo único do artigo 31 do Decreto Estadual nº 53.202/2016.

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 OGÉ 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 ANOS. 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).

Ainda, cabe salientar que o Conselho Estadual de Meio Ambiente se posicionou no mesmo sentido quando do julgamento dos recursos referentes aos seguintes processos: 012795-05.67/12-2, 015332-05.67/11-4 e 002660-0567/11-0.

Assim, resta claro que as informações de fls. 29 e 30 do processo, que têm como teor, respectivamente, o encaminhamento do processo de um colega para o outro e o encaminhamento do processo de um setor para o outro, não se caracterizam como causas interruptivas da prescrição, restando essa configurada.

#### Dispositivo

Ante o exposto, o parecer é pelo conhecimento e provimento do recurso, com fundamento no art. 6º da Resolução CONSEMA nº 350/2017, a fim de que seja declarada a prescrição intercorrente e determinado o arquivamento dos autos.

Porto Alegre, 12 de fevereiro de 2020.

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