



Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Câmara Especial Recursal - CER

PROCESSO: 02047.000323/2005-13

RECORRENTE: Sidepar Siderúrgica do Para S/A

RELATOR: REPRESENTANTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO
AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

RELATÓRIO

Adoto como relatório a Nota Informativa n. 040/2013/DCONAMA/SECEX/MMA (fl. 169/169v).

Adicionalmente, registro a juntada aos autos do Parecer Técnico Recursal de fls. 109/110, de 3 de dezembro de 2010, e da Certidão Negativa de Agravamento, à fl. 114, documentos que são referenciados na presente análise.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Pressupostos de admissibilidade

Inicialmente, analiso a admissibilidade do recurso em tela, de fls. 67-76.

O recurso é tempestivo. Conforme AR de fl. 55, a empresa autuada foi formalmente intimada da decisão do Presidente do IBAMA em 18.4.2007. O recurso foi apresentado em 16.4.2007 - portanto, antes mesmo da data da identificação pelo AR. Atesta-se, assim, sua tempestividade.

Houve, em princípio, defeito na representação da empresa por advogado. Conforme bem detectado pela Nota Informativa n.º 40/2013/DCONAMA/SECEX/MMA, não consta nos autos procuração outorgada ao signatário do recurso dirigido ao CONAMA.

Observe-se que o mesmo advogado foi signatário do recurso anterior, aquele de fls. 33/42, dirigido ao Presidente do IBAMA. Nessa ocasião, não houve igualmente

Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Câmara Especial Recursal – CER

juntada da procuração que lhe outorgasse os poderes de representação. As razões e a decisão do Presidente do IBAMA, contudo, conhecem do apelo, como se observa às fls. 47 a 52 destes autos.

Dito isso, forçoso reconhecer, no caso concreto, que o defeito na representação não pode implicar prejuízo ao autuado, já que, na oportunidade anterior, nenhum óbice se opôs, nem se comandou a pertinente correção pela interessada¹. Do contrário, violar-se-ia o princípio do *venire contra factum proprium* (proibição do comportamento contraditório), corolário do princípio da boa-fé objetiva, que tem plena aplicação na seara pública, na forma do artigo 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 9.784/99².

Ante a tempestividade da peça recursal e as considerações acima sobre a regularidade da representação, admito o recurso interposto.

II. 2. Prescrição

A prescrição da pretensão punitiva do Estado não foi detectada no curso do processo. O prazo prescricional de cinco anos (art. 1º, *caput*, da Lei n.º 9.873/99) não se exauriu. A despeito de a lavratura do auto de infração remontar à data de 24.5.2005, verifica-se a existência de situações interruptivas (art. 2º da Lei n.º 9.873/99), que reiniciaram a contagem do prazo e foram aptas a evitar a ocorrência da prescrição, destacando-se: a decisão recorrível de fls. 29 (10.4.2006) e notificação de fls. 32 (28.9.2006); a decisão recorrível de fls. 52 (13.12.2006) e notificação de fls. 55 (18.4.2007); e o parecer técnico recursal – ato apuratório do fato³ – de fls. 109/110 (3.12.2010).

Da mesma forma, entendendo que não ocorreu a prescrição intercorrente, pois, em nenhum momento, o processo ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

¹ ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PRÁTICA DE ATO SEM PROCURAÇÃO. A autoridade administrativa deve converter o julgamento em diligência quando o autuado, no processo administrativo, apresenta impugnação mediante advogado sem procuração. 3. Agravo a que se nega provimento. (TRF1, 7ª Turma, AG 200301000384936; Rel. Tourinho Neto, DJ 25/06/2004)

² Sobre a aplicação do princípio do *venire contra factum proprium* nas relações entre particulares e Administração Pública, vide RÔMS 29493 (STJ, 2ª Turma, Rel. Humberto Martins, DJE 01/07/2009) e AC 420402 (TRF2, 7ª Turma Especializada, Rel. Sérgio Schwaitzer, DJU 09/12/2008)

³ O parecer instrutório é ato que importa apuração do fato, nos termos da Orientação Jurídica Normativa n.º 06/2009/PFE/IBAMA (em anexo).

II.3. Mérito

No mérito do recurso interposto ao Conama, o Recorrente alega que *inexistem fundamentações legais que deem amparo ao IBAMA para aplicar sanções administrativas, que a competência para aplicação de multa por infração da Lei 9.605/98 é privativa do Poder Judiciário*; que não se poderia fundamentar a aplicação de sanções com base no Decreto n.º 3.179/99.

As alegações não prosperaram.

A possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo IBAMA⁴ tem amparo legal no art. 70, *caput* e §1º, da Lei n.º 9.605/98, em que se estipula o seguinte:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha. (...)

Referida prerrogativa é reconhecida de forma pacífica pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e dos tribunais regionais federais. Se não vejamos:

ADMINISTRATIVO. MULTA AMBIENTAL. AUTUAÇÃO. COMPETÊNCIA DOS TÉCNICOS DO IBAMA PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADE. PORTARIA IBAMA N. 1.273/98. EXERCÍCIO DE PODER DISCRICIONÁRIO. 1. A Lei n. 9.605/1998 confere a todos os funcionários dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA o poder para lavrar autos de infração e para instaurar processos administrativos, desde que designados para as atividades de fiscalização, o que, para a hipótese, ocorreu com a Portaria n. 1.273/1998. (REsp 1.057.292/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 17.6.2008, DJe 18.8.2008). 2. Basta ao técnico ambiental do IBAMA a designação para a atividade de fiscalização, para que esteja regularmente investido do poder de polícia ambiental, nos termos da legislação referida. Cabe ao órgão ambiental (IBAMA), discricionariamente escolher os servidores que poderiam desempenhar a atividade de fiscalização e designá-los então para essa função. Evidentemente que a tarefa de escolha dos servidores designados para o exercício da atividade de fiscalização diz respeito ao poder discricionário do órgão ambiental. Agravo regimental improvido. (STJ, 2ª Turma, AGRESP 1260376, Rel. Humberto Martins, DJE 21/09/2011)

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. FUNCIONAMENTO DE EMPREENDIMENTO SEM LICENÇA DE OPERAÇÃO. ART. 60 DA LEI N. 9.605/98. PENÁ DE MÚLTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA. 1. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido por lei como infração administrativa. 2. No presente caso, o auto de infração foi lavrado, devido o agravante ter feito funcionar projeto de carcinicultura, sem licença ambiental de operação. Este fato é incontestado e está expressamente consignado no acórdão recorrido. 3. A multa aplicada pelo IBAMA possui sustentação legal, prevista nos arts. 60 da Lei n. 9.605/98 e 14 do Decreto 3.179/99, de modo que a atuação do agravado apenas fez valer o princípio da legalidade estrita. 4. Não procede a alegação do agravante, de que a licença vencida fica prorrogada até que seja

⁴Ente a quem a Lei n.º 7.735/89, em seu art. 2º, inciso I, atribui o exercício do poder de polícia ambiental.

Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Câmara Especial Recursal – CER

emitida a decisão definitiva do órgão licenciador, pois, para tanto, é preciso que o requerimento de renovação da licença seja feito antes da expiração do prazo. Conforme narrou o Tribunal de origem, o pedido de renovação só foi protocolado aproximadamente dez meses depois da expiração do prazo de validade anterior. 5. Ao continuar a exploração da atividade, durante o período em que esteve sem licença de operação, o agravante incidiu em infração administrativa, de modo que o auto de infração aplicado pelo IBAMA apenas cumpriu determinação legal. Agravo regimental improvido. (STJ, 2ª Turma, AGRESP 1284558, Rel. Humberto Martins, DJE 05/03/2012)

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO
E AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA.
DANO AMBIENTAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO. INFRAÇÃO
ADMINISTRATIVA. AUTUAÇÃO PELO IBAMA. COMPETÊNCIA. BIS IN IDEM.
INOCORRÊNCIA. JUNTADA POSTERIOR DE DOCUMENTOS. POSSIBILIDADE
EM CARÁTER EXCEPCIONAL. PRINCÍPIO DA VERDADE REAL. PUBLICIZAÇÃO
DO PROCESSO E SOCIALIZAÇÃO DO DIREITO. I – Trata-se de recurso de apelação
interposto em face de sentença que concedeu a segurança, nos autos da ação mandamental
em que a impetrante pretende a anulação do auto de infração decorrente do derramamento
de 4.000 (quatro mil) litros de óleo na Baía da Ilha Grande. II – A autoridade impetrada,
embora tenha feito menção ao processo administrativo, deixou de juntá-lo às informações,
só o fazendo por ocasião das contra-razões. Tal fato não pode ser empecilho à realização do
direito, nem dele pode valer-se a impetrante, tentando induzir a erro o juízo, sob pena de
violação ao princípio da boa-fé e ao dever de lealdade que incumbe às partes no processo.
De qualquer forma, os referidos documentos já eram de conhecimento da impetrante. III –
A moderna doutrina admite que até mesmo o processo civil está hoje influenciado pelo
princípio da verdade real, tendo em vista as tendências de publicização do processo e
socialização do direito. A respeito, vide as lições de Barbosa Moreira, Marinoni e Afrânio
Silva Jardim. IV – De acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva e Paulo de
Bessa Antunes, o direito ambiental se caracteriza por um caráter misto, exigindo o
dano ambiental pronta reparação, sendo protegido pelas mais diversas esferas de atuação do
direito, a saber administrativo, penal e civil. V – Evidencia-se a competência
do IBAMA para lavrar o auto de infração, a teor dos arts. 27 da Lei nº 9.966, de
28/04/2000, 70 da Lei nº 9.605, de 12/02/1998, e Decreto nº 3.179, de 22/09/1999. VI –
Não houve duplicidade de atuação pelo mesmo fato. Dos documentos juntados pela
própria impetrante evidencia-se que se trata de derramamento de óleo pelo mesmo navio,
ocorridos em datas distintas (26/06/2000 e 31/08/2000) e locais distintos (Baía da
Guanabara e Baía da Ilha Grande). VII – Não procede a alegação de ausência de laudo
prévio. VIII – Quanto ao valor da multa, cabe observar que o dano ambiental se deu em
região de preservação, cuja fauna e flora merecem especial cuidado na preservação, dada a
sua riqueza. Ademais, a autoridade administrativa demonstrou, de forma fundamentada, os
critérios utilizados para chegar ao valor da multa. IX – Apelação e remessa necessária
providas. (TRF2, 5ª Turma, AMS 49674, Rel. Antonio Cruz Netto, DJU 09/12/2008)(g.n.)

Ademais, não viola o princípio da legalidade a aplicação de sanções administrativas com esteio no Decreto n.º 3.179/99 e no Decreto n.º 6.514/2008 (atualmente vigente). Referidos atos normativos são lastreados em dispositivos legais de onde, em última análise, se extrai a proibição da conduta do particular. Essa é a linha defendida pelo STJ, nos termos dos precedentes acima transcritos. O julgado abaixo – o qual também afasta a tese da Recorrente de que somente o Poder Judiciário poderia aplicar multas ambientais – torna translúcida a questão:

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO, IBAMA. IMPOSIÇÃO DE MULTA COM BASE NO ART. 14, I DA LEI 6.938/81 C/C ART. 46 DA LEI 9.605/98. POSSIBILIDADE. APREENSÃO DE CAMINHÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. I. A aplicação de sanções administrativas,

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 06/2009/PFE/IBAMA
(Revisada em novembro de 2010)

TEMA: PRESCRIÇÃO EM INFRAÇÕES AMBIENTAIS

Parecer nº 1676/2009/COEP/MWC, esposado no processo 02001.008945/2009-31, de lavra da Procuradora Federal MARIANA WOLFENSON COUTINHO BRANDÃO e Despacho nº 2591/2009-PFE/COEP/JMA, aprovados pela Sra. Procuradora Chefe Nacional, Dra. ANDREA VULCANIS, em 08 de setembro de 2009. Aprovado pelo Sr. Presidente do IBAMA, em 01.04.2011, como Parecer Normativo.

EMENTA:

1. A prescrição da pretensão punitivo-executória da Administração Pública foi tratada no Parecer CGCOB/DICON nº 05/2008, que se adota no âmbito do IBAMA.
2. Nos termos da Lei 9.873/99, prescreve em cinco anos o prazo para a Administração Pública apurar infração administrativa e, no caso do IBAMA, lavrar auto de infração, contados a partir da data da ocorrência do fato.
3. A prescrição da pretensão punitiva se subdivide em prescrição da pretensão punitiva propriamente dita e prescrição da pretensão punitiva intercorrente. A primeira se inicia a partir do fato (conduta ou resultado) e se encerra com a coisa julgada; A segunda tem lugar a partir da lavratura do auto de infração e enquanto perdurar o procedimento apuratório. Assim, durante o processo, transcorrem concomitantemente a prescrição da pretensão punitiva intercorrente (03 anos) e a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita (em regra 05 anos).
4. São causas de interrupção do prazo prescricional (art. 2º da Lei n.º 9.873/1998): a) notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; b) qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; c) decisão condenatória recorrível; d) por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.
5. Quanto à prescrição intercorrente, uma vez que a norma em questão não destaca quais despachos teriam o condão de interrompê-la, e sendo certo que onde o legislador não restringiu não cabe ao intérprete fazê-lo, qualquer despacho lançado nos autos possui o efeito obstativo, desde que o ato vise a impulsionar o feito para o deslinde da questão.

6. Consolidada a multa com a coisa julgada administrativa (após o julgamento definitivo da infração), caso o interessado não pague no prazo previsto na Lei nº 8.005/1990 inicia-se a contagem do prazo prescricional da pretensão executória, igualmente de cinco anos, que apenas se interrompe ou suspende nas hipóteses previstas em lei (arts. 2º-A, da Lei 9873/1999, e 2º, §3º, da Lei 6830/1980). O pedido de revisão formulado com fundamento no art. 65 da Lei 9784/1999 não tem o efeito de interromper ou suspender a prescrição da pretensão executória, por ausência de previsão legal.

7. O prazo prescricional mínimo da pretensão sancionatória administrativa é de 5 (cinco) anos. Quando a infração também constituir crime aplica-se o prazo previsto na lei penal, desde que este seja superior ao patamar mínimo.

8. Nas infrações permanentes inicia-se a contagem do prazo prescricional na data em que tiver cessado a conduta ou o dano ambiental.

9. Não há previsão legal de suspensão do prazo prescricional da pretensão sancionatória quando do ajuizamento de ação impugnando o ato administrativo, de modo que deve ser dado seguimento, até a decisão final, ao processo que apura e constitui a infração, seguindo-se a execução, exceto se houver decisão judicial em sentido contrário.

10. Tratando-se o prazo prescricional de direito disponível, havendo previsão de renúncia a prazos prescricionais em termos de compromisso ou de ajustamento de conduta, ocorrerá a suspensão da prescrição.

11. Caso constatada a prescrição, esta deve ser declarada de ofício e sugerida a apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa.

12. A ocorrência da prescrição punitiva não obsta que seja ajuizada ação civil para reparação do dano, cuja obrigação é imprescritível.

13. Quando ocorrer a lavratura de novo auto de infração em substituição a auto de infração anulado ou cancelado, deve-se observar o prazo prescricional decorrido no tópico anterior, iniciando a contagem do último ato inequívoco que visou à apuração do ato infracional. Apenas na hipótese em que houver erro na autoria os marcos interruptivos não serão aproveitados.

14. Os efeitos da prescrição estendem-se a todas as penalidades, inclusive, apreensão, embargo etc., que acompanham o auto de infração, salvo quando tais medidas tenham caráter "acautelatório" decorrentes do exercício do poder de polícia na tutela do bem ambiental (art. 101, Decreto 6.514/2008) ou ainda quando os bens apreendidos tiverem origem ilícita.

15. Verificada a ocorrência da prescrição intercorrente ou da pretensão punitiva, as seguintes medidas devem ser adotadas: Reconhecimento da prescrição pela autoridade administrativa, extinção do processo de auto de infração prescrito com baixa no SICAFI e no SIAFI. Caso já tenha ocorrido a inscrição no CADIN, deve ser dado baixa na referida ocorrência; Homologação dos termos "acautelatórios" pela autoridade julgadora; Verificação da destinação de bens apreendidos quando a apreensão caracterizar-se como acautelatória ou quando a origem do bem for ilícita; Ajuizamento de ação cível para reparação de danos ambientais, priorizando-se os casos de maior relevância; Apuração da

A notificação ou citação a que se refere o presente inciso ocorre após a lavratura do auto de infração, quando o autuado é convocado para defender-se ou para prestar quaisquer outros esclarecimentos, uma vez que a redação do dispositivo se refere a "indiciado" e "acusado".

"II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato."

Aqui se consideram a lavratura de auto de infração, a notificação anterior e posterior à lavratura e dirigida ao particular para apresentar documentação, a realização de vistorias, contraditas do agente autuante, elaboração do parecer instrutório e do parecer saneador etc. A elaboração de parecer jurídico, contudo, por não ser ato que importe na apuração do fato, não tem o condão de interromper a prescrição da pretensão punitiva.

Defesas ou quaisquer requerimentos de contradita ou de diligências formulados pelo autuado ou pelo IBAMA não se confundem com atos inequívocos que visam à apuração do fato. Apenas a realização efetiva desses atos possui tal escopo.

De igual modo, o saneamento de um vício formal do processo não produz qualquer interrupção.

Cabe aqui mencionar uma hipótese de ato apuratório inequívoco previsto no art. 20 da Instrução Normativa n.º 14/2009. Trata-se de notificação antes da lavratura do auto de infração, quando ainda não está confirmada a autoria ou algum elemento que componha a materialidade da infração.

IN 14/2009.

"Art. 20. Havendo incerteza sobre autoria ou algum elemento que componha a materialidade da infração, o agente fiscal poderá notificar o administrado para que apresente informações ou documentos ou ainda para que adote providências pertinentes à proteção do meio ambiente."

Assim, desde que o notificado seja posteriormente autuado, tal notificação valerá como causa interruptiva porque foi com os esclarecimentos prestados que se pôde chegar à autoria do fato. Ressalte-se que a interrupção se dará com base no inciso II, ou seja, pela prática de ato inequívoco que importe apuração do fato, e não com respaldo no inciso I, que, como dito, apenas se aplica antes da lavratura do auto de infração.

"III - pela decisão condenatória recorrível."

"IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal."

Nessa hipótese se enquadra o protocolo de pedido de regularização/ licença / autorização, a proposta de celebração de termo de compromisso de conversão de multa ou termo de ajustamento de conduta, dentre outros.

Nas infrações permanentes, a prescrição inicia-se na data em que cessada a conduta ou o dano ambiental (art. 1º, Lei 9873/99). São exemplos de infrações permanentes os delitos previstos no art. 48 (impedir regeneração), utilizar APP (art. 43,

parte final), guardar, manter em cativeiro, etc (art. 24), todos do Decreto 6.514/2008. Enquanto o infrator não fizer cessar o estado de contínua lesão a bens ambientais, permanece cometendo infração ambiental. Nesses casos, a Administração poderá exercer o poder de polícia a qualquer momento.

Importa ressaltar o §4º do art. 21 do Decreto n.º 6514/2008, segundo o qual a prescrição atinge somente a sanção pecuniária ou outras sanções impostas administrativamente, não abrangendo a obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente, prevista no art. 225 da Constituição, que pode e deve ser intentada a qualquer tempo.

Art. 21.

“§ 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).”

- Prescrição da pretensão punitiva intercorrente

No procedimento administrativo para apuração da infração e consolidação da sanção deve, como já mencionado, ser observada a prescrição intercorrente de três anos, constante do §1º do art. 1º da Lei n.º 9873/1999, que decorre da evidente contumácia do ente ambiental ao apurar a autoria e materialidade da infração.

Nesse caso, quando sobrestado o curso do procedimento administrativo por mais de três anos, e desde que neste período não tenha sido lavrado um despacho sequer, operar-se-á a prescrição extintiva intercorrente.

Tal prescrição se consuma apenas durante a tramitação de processo administrativo no qual a administração pretende fazer valer sua pretensão punitiva. A paralisação deve ser imputável à Administração, pois o instituto tem por escopo sancionar a inércia do titular do direito ou da pretensão, ou seja, penalizar quem detinha o poder de exigir o adimplemento de uma dada obrigação pelo fato de não ter agido quando o sistema lhe conferia legitimação. Então, se de algum modo o administrado deu causa ao sobrestamento, tal fato deverá ser certificado nos autos e a prescrição estará afastada.

O escopo da norma é conferir andamento do processo visando ao deslinde da causa. Desse modo, é capaz de obstar a ocorrência da prescrição intercorrente, qualquer ato processual necessário a impulsionar o processo ao seu fim. Os atos meramente procrastinatórios, que não objetivem dar solução à demanda, embora se caracterizem formalmente como movimentação processual, não são hábeis a obstar a prescrição intercorrente. É necessário que se verifique o encadeamento lógico do ato e sua pertinência para o deslinde da causa.

Oportuno, contudo, registrar que as causas da prescrição da pretensão punitiva propriamente dita e as situações que obstem a ocorrência da prescrição intercorrente não se confundem. Estas vão além daquelas que são estabelecidas no art. 2º da Lei nº 9.873/99. Diversamente do que ocorre com a prescrição da pretensão punitiva, na intercorrente até mesmo a regularização de um vício formal ou a repetição de uma diligência, se formalizada nos autos, tem o efeito de interromper a prescrição, desde que imprimam lógica e continuidade ao procedimento.

responsabilidade nos casos de indícios de culpa ou dolo de quem deu causa à prescrição.

FUNDAMENTAÇÃO

Acerca da matéria, adota-se também o Parecer CGCOB/DICON nº 05/2008, que trata da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, bem como da prescrição da pretensão executória da sanção pecuniária cominada em decorrência do exercício do poder de polícia estatal.

Prescrição é a perda do poder de agir decorrente do seu não-exercício no tempo fixado em lei. No caso específico das multas aplicadas pelo IBAMA, a prescrição tem como efeito vedar a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente.

Importante deixar claro que existem duas modalidades de prescrição, a saber, prescrição da pretensão punitiva e prescrição da pretensão executória da sanção pecuniária cominada.

A prescrição da pretensão punitiva ainda se subdivide em prescrição da pretensão punitiva propriamente dita e prescrição da pretensão punitiva intercorrente. A primeira se inicia a partir do fato (conduta ou resultado)¹ e se encerra com a coisa julgada administrativa. A segunda tem lugar a partir da lavratura do auto de infração e enquanto perdurar o procedimento apuratório. Assim, durante o processo, transcorrem concomitantemente a prescrição da pretensão punitiva intercorrente (03 anos) e a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita (em regra 05 anos).

Prescrição intercorrente é aquela que, como o próprio nome indica, tem curso somente durante o processo que visa apurar a infração.

Art. 21.

“§ 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. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).” (grifei).

Necessário esclarecer que a lavratura do auto de infração caracteriza-se como termo *a quo* da prescrição intercorrente (§1º do art. 21), uma vez que dá início à apuração da infração ambiental.

“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

¹ No caso das infrações permanentes ou continuadas, assim entendidas como aquelas em que a prática ilegal se prolonga no tempo, o prazo prescricional somente começa a contar a partir da cessação da atividade ilegal.

em que esta tiver cessado.

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

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

- Prescrição da pretensão punitiva propriamente dita

A Lei nº 9.873/99, *caput*, estabeleceu o prazo de cinco anos para a Administração Pública apurar a infração administrativa e consolidar a sanção a ser aplicada, considerando as causas de interrupção do prazo prescricional.

No caso dos autos de infração, o prazo de cinco anos deve ser observado para a conclusão do procedimento administrativo, com trânsito em julgado da sanção inicialmente apontada pelo agente atuante.

No entanto, o § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/99 traz uma regra diferenciada para os casos em que a infração administrativa também constitui crime, excepcionando a contida no "*caput*".

"§2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal."

Acerca deste último regramento, cumpre registrar que uma mesma conduta somente se revestirá da caracterização de infração administrativa e penal quando demonstrar um maior grau de censurabilidade social e ambiental, ou seja, quando a conduta for mais grave. Nesse diapasão, cotejando o disposto no art. 1º, §2º, com os princípios da razoabilidade, e procedendo-se a uma interpretação lógica e sistemática, não se pode inferir que se aplica o § 2º a qualquer fato que seja tipificado como infração administrativa e crime. Somente será aplicado o §2º quando o resultado implicar numa situação mais gravosa para o administrado, ou seja, quando a utilização do prazo prescricional criminal importar num prazo maior para a Administração concluir a consolidação da sanção. Isso porque não se afigura razoável que o atuado seja privilegiado com um prazo mais curto quando a sua conduta, na realidade, é mais gravosa.

Desta feita, caso a utilização do prazo prescricional criminal importar num prazo mais curto de prescrição, aplica-se, sem reservas, o prazo previsto no *caput* do art. 1º, qual seja, de 05 (cinco) anos.

Então, o prazo prescricional das infrações ambientais poderá ser maior do que 05 anos quando a conduta praticada também constituir crime, caso em que deverá ser observado o art. 109 do Código Penal.

Afora o já citado art. 22 do Decreto 6514/2008, no que toca às hipóteses de interrupção da prescrição, será observado o art. 2º da Lei n.º 9873/1999, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 11491/2009.

"I - notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital."

Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Câmara Especial Recursal – CER

portanto, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa. 2. A mais recente orientação do Superior Tribunal de Justiça superou o entendimento de que o art. 46 da Lei n. 9.605/1998, por tipificar crime cometido contra o meio ambiente, somente poderia ser aplicado por Juiz criminal, após regular processo penal. Segundo esse entendimento, o mencionado art. 46, mesmo que se refira a um tipo penal, combinado com o art. 70 da Lei n. 9.605/1998, confere toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, não se podendo falar em violação do princípio da legalidade estrita" (TRF - 1ª Região, AC 8394.20.05.401410-0/RO, Ref. Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, 6ª Turma, e-DJF de 06/12/2010, p. 191). 3. O simples recebimento de madeira sem a apresentação da licença pertinente evidencia o descumprimento de medidas necessárias à preservação do meio ambiente, autorizando a imposição da multa cominada no art. 14, I, da Lei 6.938/81. 4. A apreensão de veículo, de forma nitidamente prejudicial à atividade da empresa, aliada à análise do arcabouço probatório que não permite inferir que a autora fizesse uso do veículo (caminhão) exclusiva e especificamente no exercício de atividade ilícita, se mostra não razoável e desproporcional à infração. 5. Remessa oficial parcialmente provida. (TRF1, 5ª Turma Suplementar, REO 199939000072155, Juiz Federal Wilson Alves de Souza, e-DJF1 18/05/2012)

No caso concreto, o art. 32 do Decreto n.º 3.179/99, juntamente com os arts. 70 e 46, parágrafo único, da Lei n.º 9.605/98, serviram de base para a lavratura do auto de infração. O registro constante do AI foi perfeito, porquanto, de fato, a sanção administrativa prevista no art. 32 do Decreto obtém fundamento legal de validade nos dispositivos indicados da Lei, de onde se extrai a proibição legal para o agir do Recorrente.

Dessa feita, as alegações do Recorrente são insubsistentes e não têm guarida no âmbito das cortes pátrias.

A Recorrente sustenta, ainda, que a aplicação da sanção se deu sem a observância do art. 6º da Lei n.º 9:605/98⁵, levando à imposição de multa exorbitante. Entretanto, a realidade dos autos contraria a assertiva do Recorrente.

Nessa linha, consigne-se que o art. 32 do Decreto n.º 3.179/99 prevê uma sanção de multa simples que varia de *R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais), por unidade, estéreo, quilo, mdc ou metro cúbico*. De outra banda, a conduta infracional, indicada no Auto de Infração n.º 414729-D, teve por objeto o quantitativo de 1.398,990m³ de carvão vegetal; enquanto que a multa foi estipulada em R\$139.899,00.

Percebe-se, assim, que a sanção foi aplicada em seu patamar mínimo – de R\$100 (cem reais) por metro cúbico. Dessa forma, razão não há para se alegar que a aplicação da sanção se deu em valor exorbitante, sendo que, pelo contrário, o valor aplicado, pelas regras legais, não poderia ter sido menor.

De outra banda, a ausência de indicação dos critérios do art. 6º da Lei n.º 9:605/98 (também previstos no art. 6º do Decreto n.º 3.179/99) não implica nulidade, já

⁵ 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 consequências 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.

Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Câmara Especial Recursal – CER

que não trouxe prejuízo ao Recorrente. Aqui se deve homenagear o princípio do *pas de nullité sans grief*, que tem aplicação no âmbito dos processos administrativos⁶.

O recurso apresentado não submete questão outra à apreciação nesta instância recursal. Independentemente disso, é certo que resta caracterizada a infração apurada nos autos.

Nesse sentido, enquanto o auto de infração – documento público – certifica que a Recorrente adquiriu carvão vegetal sem a cobertura da ATPF, a própria Recorrente, em sua defesa, confessa que não possuía a documentação autorizativa durante a ação de fiscalização. Outrossim, em momento algum deste processo, dignou-se a apresentar documentos que pudessem afastar o ilícito que lhe foi imputado. Não foi apta, portanto, a afastar a presunção de legitimidade que qualifica o auto de infração.

Em vista de a matéria ter sido suscitada nos autos – a despeito de não compor o teor das decisões pretéritas –, cumpre registrar, conforme atesta a Certidão Negativa de Agravamento de fls. 114, que inexistiu causa de reincidência que fundamente o agravamento da multa cominada à Recorrente.

Por todo o exposto, conheço do recurso interposto e nego-lhe provimento, mantendo o Auto de Infração em todos os seus termos.

É como voto.



Cid Arruda Aragão
Procurador Federal
PFE/IBAMA – Sede Nacional

⁶ Nesse sentido, vide AROMS 13855 (STJ, 6ª Turma, Rel. Alderita Ramos de Oliveira, DJE 14/03/2013).

Os despachos/movimentações devem, todavia, traduzir o prosseguimento do feito. Existindo nos autos despachos idênticos do mesmo servidor ou setor, com datas diversas, sem que se tenha dado real andamento ao procedimento, considerar-se-á despacho interruptivo tão somente o último deles, pois restará clara a paralisação no intervalo de tempo entre os dois eventos. No mesmo sentido, a mera movimentação processual no sistema não tem o condão de obstar a verificação da prescrição intercorrente, uma vez que não impulsiona o feito ao deslinde da causa.

Evidente que se o prazo em aberto for para o administrado manifestar-se, ainda não se iniciou a prescrição intercorrente. Conforme se extrai do dispositivo retro, o procedimento deve estar paralisado e pendente de despacho ou de julgamento pela administração. Apenas quando findo o prazo para manifestação do autuado é que se dá o termo inicial da prescrição.

A apresentação de defesa por si só não interrompe a prescrição. Existindo, no entanto, o encaminhamento da peça de bloqueio para análise por determinado órgão da administração, a partir daí se reinicia a intercorrente, vez que estará caracterizada a pendência do julgamento.

É possível que o procedimento seja virtualizado e que os despachos estejam gravados em meio eletrônico. Neste caso, e desde que também exista processo em meio físico, faz-se necessário que sempre se comprove a movimentação/encaminhamento no caderno processual.

No caso concreto, se argüida a prescrição intercorrente quando houve despacho em meio eletrônico, caberá ao IBAMA a instrução do processo, acostando aos autos físicos prova cabal da movimentação.

Destaque-se que se houver dolo ou mesmo negligência do servidor público responsável pelo trâmite processual, este ficará sujeito às sanções previstas na Lei nº 8.112/1990, observando-se sempre o Princípio da Razoabilidade.

- Prescrição da pretensão executória

Após o julgamento definitivo da infração, caso o interessado não pague a multa administrativa no prazo previsto na Lei nº 8.005/1990, inicia-se a contagem do prazo prescricional de cinco anos da pretensão executória, em razão do princípio da simetria e consoante previsão do Decreto nº 20.910/1932.

Também cabe aqui transcrever a súmula 150 do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 150.

"Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação."

A Lei nº 11.941/2009 veio dissipar qualquer divergência sobre o assunto, alterando a redação da Lei nº 9.873/1998 para incluir o seguinte dispositivo:

"Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor."

O conteúdo do dispositivo supratranscrito também foi consolidado como entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

"Enunciado de Súmula do STJ n 447:

Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental".

Consolidada a multa com a coisa julgada administrativa tem início a prescrição da pretensão executiva, que apenas se interrompe ou suspende nas hipóteses previstas em lei.

Lei n.º 9873/1999

"Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória: (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009);

II – pelo protesto judicial; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009);

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009);

IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009);

V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)".

Lei n.º 6830/1980

"Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(...)

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo."

Resta ainda esclarecer que o pedido de revisão formulado com fundamento no art. 65 da Lei 9784/1999 não tem o efeito de interromper ou suspender a prescrição da pretensão executória.

"Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção."

É que, estando a Administração adstrita ao Princípio da Legalidade, não se faz possível a criação de uma causa interruptiva de prescrição por meio de interpretação ampliativa de dispositivo legal.

- Procedimentos complementares ao reconhecimento da prescrição

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.

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

Chega-se a essa conclusão em razão do próprio conceito de prescrição e da sua finalidade. A prescrição é a perda da pretensão de uma das partes da relação jurídico-administrativa, decorrente da sua inércia em, no prazo fixado no ordenamento, exigir a reparação do direito subjetivo violado. Pressupõe, portanto, dilação, desleixo. A segurança jurídica é o fundamento do instituto da prescrição, pois na base de todos os sistemas jurídicos está a estabilidade, cada vez mais invocada para limitar a atuação estatal.

Na hipótese em que a administração inicia em face de determinado administrado um procedimento e este vem a ser posteriormente anulado, não resta caracterizada a inércia, pois estava a parte interessada na busca da verdade real e praticando atos que visavam apurar a infração.

Como já foi dito, também a notificação prévia do administrado para prestar esclarecimento acerca do dano ambiental é causa interruptiva da prescrição, desde que este venha a ser posteriormente autuado.

É que todos os atos praticados no procedimento anulado, a saber, lavratura do auto de infração, notificação posterior à lavratura e dirigida ao particular para apresentar documentação, realização de vistorias, contraditas do agente autuante, elaboração do parecer instrutório ou de parecer saneador, visaram apurar o fato. A necessidade de cor-

reção do auto de infração surgiu exatamente da instrução do feito e, assim, as interrupções da prescrição devem ser consideradas quando da lavratura do auto de infração substituto.

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

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

Imagine-se a situação em que um auto de infração lavrado em 1995 é anulado em 2000 por ilegitimidade passiva. Lavrar-se-ia novo auto contra o suposto verdadeiro infrator, por ter sido a prescrição interrompida no curso do procedimento. Mas e se novamente, no ano de 2005, for detectado erro na autoria? Corre-se o risco de 20 anos depois ser lavrado outro auto de infração, sendo que o então autuado teria que se defender de fato ocorrido há muitos anos, do qual talvez nem mesmo se recorde.

Insta destacar que não há previsão legal de suspensão do prazo prescricional quando do ajuizamento de ação impugnando o ato administrativo. O processo administrativo deve seguir seu procedimento regular até a consolidação da sanção. Contudo, caso decisão judicial assim determine, devem ser sobrestadas as providências executórias, aguardando-se o deslinde da questão judicializada para só então, se for o caso, efetivamente ser aplicada a sanção.

Tratando-se o prazo prescricional de direito disponível, havendo previsão de renúncia a prazos prescricionais em termos de compromisso ou de ajustamento de conduta, ocorrerá a suspensão do prazo prescricional, conforme dispõe o art. 82, IV da Instrução Normativa IBAMA nº 14/09.

No que toca aos efeitos da prescrição, estendem-se a todas as penalidades, inclusive, apreensão, embargo etc., que acompanham o auto de infração, salvo quando tais medidas tenham caráter acautelatório decorrentes do exercício do poder de polícia na tutela do bem ambiental (art. 101, Decreto 6.514/2008). Esclareça-se, ainda, que não se aplica a Lei nº 9.873/99 às medidas acautelatórias (art. 101, § 1º do Decreto nº 6.514/2008), por não tratarem de sanções e sim decorrerem do poder de polícia. Tampouco a prescrição gera efeitos quando se trata de apreensão de bens ilícitos ou de produtos decorrentes do ilícito. Recorre-se, no caso, ao disposto na Instrução Normativa IBAMA nº 28/09:

“§ 5º Reconhecida a prescrição da infração ambiental, o respectivo bem apreendido, se de origem, posse ou utilização lícita, será restituído, revogando-se o respectivo termo de depósito no caso de ter sido concedido ao agente infrator.
§ 6º Independentemente da manutenção ou não do auto de infração pela autoridade julgadora, não serão devolvidos bens apreendidos de origem, posse ou utilização ilícita”.

Assim, verificada a ocorrência da prescrição intercorrente ou da pretensão punitiva, as seguintes medidas devem ser adotadas:

1. Reconhecimento da prescrição pela autoridade administrativa;
2. Extinção do processo de auto de infração prescrito com baixa no SICAFI e no SIAFI. Caso já tenha ocorrido a inscrição no CADIN, deve ser dado baixa na referida ocorrência;
3. Homologação dos termos "acautelatórios" pela autoridade julgadora;
4. Verificação da destinação de bens apreendidos quando a apreensão caracterizar-se como acautelatória ou quando a origem do bem for ilícita;
5. Ajuizamento de ação cível para reparação de danos ambientais, priorizando-se os casos de maior relevância;
6. Apuração da responsabilidade nos casos de indícios de culpa ou dolo de quem deu causa à prescrição.

