

**À CÂMARA TÉCNICA DE ASSUNTOS JURÍDICOS DO CONSEMA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 010274-05.67/11-2**

**AUTO DE INFRAÇÃO Nº 612/2011**

**RECORRENTE: SIERRA MÓVEIS LTDA.**

**RELATORA: PAULA LAVRATTI, REPRESENTANTE DA FIERGS NA CTAJ**

---

**RECURSO DE AGRAVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. PROCESSO PARALISADO POR MAIS DE TRÊS ANOS SEM A PRÁTICA DE ATO INEQUÍVOCO QUE IMPLIQUE INSTRUÇÃO DO PROCESSO. DESPACHO DE MERO EXPEDIENTE NÃO TEM O CONDÃO DE INTERROMPER A PRESCRIÇÃO. ARQUIVAMENTO.**

**1. RELATÓRIO**

A Sierra Móveis Ltda. foi autuada em 04/07/2011, por meio do Auto de Infração nº 612/2011 (fl. 4), em razão da seguinte infração: *“instalação de novas estufas em área de APP sem prévio licenciamento; realização de obras de desassoreamento e reconstrução do talude do arroio que passa ao lado da empresa sem prévio licenciamento, implantação de sistema de tratamento de esgoto cloacal com lançamento final no arroio, sem a devida avaliação e licenciamento ambiental, e em área de APP; derrubada de árvores nativas ciliares do arroio, devido às obras de reconstrução do referido talude e desassoreamento; realização de terraplanagem na Av. do Trabalhador com o corte de morro localizado em frente ao empreendimento, levando o material retirado para aterramento no terreno do empreendimento; descumprindo o item 3 da licença de operação LO nº 03733/2008-DL; decomposição de resíduos (caliça, bombonas, tonéis, pneus, pedaços de canos, pedaços de plásticos, etc) na área de extensão do talude do arroio e, conseqüentemente, na APP, descumprindo o OF. Nº FEPAM/DICOPI/SEFIND/5444-2011”*. Os dispositivos legais transgredidos

foram o art. 99<sup>1</sup> da Lei Estadual 11.520/2000, o art. 33<sup>2</sup> do Decreto Federal 99.274/90 e o art. 66<sup>3</sup> do Decreto Federal 6.514/2008.

Foram aplicadas as penalidades de multa simples no valor de R\$ 55.746,00 e advertência para que a Autuada cumprisse o estabelecido no Anexo 03 do AI, sob pena de multa simples no valor de R\$ 111.492,00. As penalidades foram fundamentadas no art. 3º, I e II, e no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008.

O Anexo 03 do AI determinava que a Recorrente procedesse, imediatamente à: (1) suspensão de toda e qualquer atividade de reconstrução do talude e desassoreamento do arroio, até a obtenção do devido licenciamento para a realização das obras; (2) suspensão das obras de terraplanagem e lavra na Av. do Trabalhador, localizada em frente ao empreendimento, até a obtenção do devido licenciamento ambiental; (3) remoção do sistema de esgoto implantado em área de APP; (4) remoção da totalidade dos resíduos dispostos em área de APP; (5) suspensão do uso e a remoção das estruturas de estufas implantadas em área de APP; e, (6) comprovação, no prazo máximo de 30 dias, do atendimento dos itens 3, 4 e 5, através de relatório técnico e fotográfico.

A Autuada tomou ciência da lavratura do Auto de Infração em 05/07/2011 (fl. 09), e, em 18/07/2011, juntou ao processo os seguintes documentos, dentre outros (fl. 10 e segs.): Projeto de Compensação Ambiental, acompanhado de ART; Termo de Compromisso Ambiental, Contrato Particular de Compra do Imóvel e Contrato Particular de Cessão de Uso de Parte do Imóvel e planta com o levantamento das áreas de estufas x APPs. Na minuta de Termo de Compromisso afirma que **(i)** somente duas das dez estufas estariam localizadas em APP; e que **(ii)** haveria uma impossibilidade técnica e operacional na remoção das estufas em APP, razão pela qual foi proposta a compensação. Não foi apresentada Defesa propriamente dita.

Em 03/08/2011, em cumprimento ao disposto no item 3 da Advertência, a empresa juntou o Relatório de Vistoria comprobatório da remoção do sistema de esgoto de área de APP, acompanhado de ART (fls. 43-48). Posteriormente, em 14/12/2011, em atendimento ao

---

<sup>1</sup> Art. 99. Constitui infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que importe na inobservância dos preceitos desta Lei, de seus regulamentos e das demais legislações ambientais.

<sup>2</sup> Art. 33. Constitui infração, para os efeitos deste decreto, toda ação ou omissão que importe na inobservância de preceitos nele estabelecidos ou na desobediência às determinações de caráter normativo dos órgãos ou das autoridades administrativas competentes.

<sup>3</sup> Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:  
Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Item 1 da Advertência, a Recorrente juntou aos autos Licença de Instalação nº 004/2011-SMMAM, emitida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Gramado, com vistas à reconstrução do talude e desassoreamento do arroio que margeia o parque fabril da empresa (fls. 49-53).

Em 27/04/2012, sobreveio o Ofício nº FEPAM/DICOPI/SEFIND/4149-2012 (fl. 54), que determinou que a empresa deveria complementar o Projeto de Compensação Ambiental, no prazo de 15 dias. Em suma, a FEPAM requereu que o projeto de plantio fosse implantado em APP, além de elencar alguns requisitos técnicos para a sua execução.

Após reunião realizada entre a Autuada e a FEPAM (fl. 56), esta emitiu novo ofício (fl. 57) em 11/07/2012, concedendo mais 30 dias para atendimento ao Ofício nº FEPAM/DICOPI/SEFIND/4149-2012, bem como solicitando a comprovação do cumprimento do item 5 da Advertência (suspensão de uso e remoção das estufas implantadas em APP).

Em 23/07/2012, em resposta à solicitação da FEPAM (fls. 58-61), a Autuada comprovou o protocolo do Projeto de Compensação Ambiental. Em relação ao atendimento do item 5 da Advertência, reiterou os argumentos apresentados em 18/07/2011 (manutenção das estufas), pedindo a reconsideração da FEPAM a respeito.

Em 03/08/2012, em atendimento à deliberação constante no item 1 da Ata de Reunião realizada com a FEPAM no dia 02/08/2012 (fl. 64), a Autuada informou que, com a finalidade de viabilizar a renovação da LO do empreendimento, iria realocar as estufas para área que não fosse considerada APP, em um período não superior a 8 meses (fls. 65-66).

Em 18/03/2013 foi emitido o Parecer Técnico nº 68/2013 – SEFIND/DICOPI (fl. 68), opinando pela procedência do Auto de Infração, com a aplicação de todas as penalidades nele previstas, à exceção da penalidade de multa em dobro, no valor de R\$ 111.492,00, uma vez que fora cumprida a Advertência. Ato contínuo, a Decisão Administrativa de Julgamento nº 154/2013 (fl. 69), de 18/03/2013, acolheu o Parecer Técnico, julgando procedente o AI e afastando a segunda multa pelo cumprimento da Advertência. Não consta nos autos comprovação da data de cientificação da Autuada acerca da decisão proferida.

Em 17/06/2013, foi apresentado Recurso Administrativo (fls. 71-74), no qual a Recorrente alegou que a Defesa Administrativa fora protocolada tempestivamente em 22/07/2011 e que seus argumentos não foram apreciados pela Decisão Administrativa de Julgamento nº 154/2013. A Defesa Administrativa foi anexada ao Recurso (fls. 76-89), com a comprovação do protocolo na data referida, na qual sustenta, em suma, que:

**(i)** que a terraplanagem realizada junto à Av. do Trabalhador seria obra licenciada pela Secretaria do Meio Ambiente do Município de Gramado e seria uma parceria entre a empresa e o Município. Para tanto, junta o GGDI-Ofício 118/2011 (fl. 101), no qual o Secretário do Gabinete de Governança e Desenvolvimento Integrado do Município de Gramado declara que a Av. do Trabalhador estaria sendo pavimentada e que, no trecho fronteiro à fábrica da Sierra Móveis, o projeto prevê um alargamento para a construção de uma rótula, que estaria sendo executado em parceria com a Recorrente, sendo que esta última arca com os custos de detonação para fins de correção do gabarito da via e, em contrapartida, aproveita o material em obras de sua propriedade. Afirma também que a referida obra de pavimentação foi licenciada Secretaria do Meio Ambiente do Município. Assim, não haveria irregularidade ambiental em relação à realização da terraplanagem na referida avenida, o que deveria resultar na declaração de nulidade do AI;

**(ii)** que a Autoridade autuante não teria justificado de forma clara e precisa as razões que a levaram a arbitrar a multa no importe fixado, o que também deveria levar à declaração de nulidade do AI;

**(iii)** que foram adotadas inúmeras providências no sentido de corrigir as referidas irregularidades, conforme o Anexo 3 do AI, as quais são listadas pela Autuada;

**(iv)** requer, subsidiariamente à declaração da nulidade do AI, a substituição da multa simples pela reparação dos danos ambientais constatados, conforme Projeto de Compensação Ambiental elaborado, e em conformidade com o Termo de Compromisso Ambiental proposto pela Autuada.

Em 26/07/2013, a Autuada peticionou (fls. 139-140) informando que suspendeu a remoção das estufas, ao constatar problemas técnicos que iriam danificar toda a célula, requerendo nova dilação de prazo, até que o Ministério Público de Gramado se manifestasse sobre o projeto de compensação ambiental, a fim de permitir a manutenção das estufas em APP.

Em 26/08/2013, a FEPAM emitiu o Of. Nº FEPAM/DICOPI/SEFIND/8582-2013 (fl. 153), no qual nega a dilação de prazo solicitada, uma vez que já havia sido concedida anteriormente. Além disso, afirma desconhecer quaisquer tratativas com o MP, as quais não lhe dizem respeito. E, ainda, que em função do descumprimento do prazo para remoção das estruturas da APP, lavrou o AI nº 1078/2013.

No Parecer Técnico nº 166/2014 (fl. 155), de 01/07/2014, a FEPAM se manifestou no sentido da manutenção da Decisão Administrativa, sem considerar a alegação de que a Defesa apresentada não havia sido considerada quando da decisão de 1ª instância.

Em 10/12/2014, sobreveio a Informação Assejur/FEPAM nº 305/2014 (fls. 157-159), que dá razão à Recorrente, determinando a emissão de novo Parecer Técnico que suscite a revogação da DA nº 154/2013, com novo julgamento nos termos da Defesa apresentada.

Em 31/03/2015, foi emitido o Parecer Técnico nº 90/2015 – DIFISC (fls. 161-162), que aduz: **(i)** no que tange à realização de terraplanagem na Av. do Trabalhador, segundo a Declaração emitida pela Prefeitura de Gramado, teria ficado evidente que a Recorrente utilizou os materiais rochosos para deposição na forma de despejo em APP dentro da sua propriedade, sem nenhum tipo de licença do órgão estadual competente; **(ii)** a descrição da infração é clara e o valor fixado foi calculado conforme determina a legislação, estando detalhado na memória de cálculo; **(iii)** as medidas tomadas pela Recorrente para atender à Advertência e listadas na Defesa comprovam os atos lesivos cometidos; **(iv)** o pedido de conversão da multa não poderia ser aceito, pois a reparação dos danos é uma obrigação do infrator e não pode ser aplicada para substituir a multa. Assim, pugna pela manutenção do AI e a aplicação da multa nele estipulada, à exceção da multa em dobro, uma vez que a Advertência foi cumprida.

Em 15/04/2015, foi emitido o Parecer Jurídico de Recurso nº 0111/2015 (fls. 163-166), que se posiciona pela anulação da Decisão Administrativa nº 154/2013 e pela manutenção do AI com a aplicação da multa nele estipulada, não incidindo, porém, a penalidade de multa em dobro, em função do cumprimento da Advertência. Na mesma data, foi emitida a Decisão Administrativa de Recurso nº 0296/2015 (fls. 169-172), acolhendo os fundamentos do Parecer Jurídico.

O Recorrente foi notificado da Decisão em 14/05/2015 (AR - fl. 173). Em 1º/06/2015, apresentou Recurso (fls. 174-188), no qual reiterou os argumentos que haviam sido alegados na Defesa, sem apresentar fatos novos.

Em 01/09/2015, foi emitido o Parecer Técnico de Recurso nº 389/2015 – DIFISC (fls. 251-252), segundo o qual a autorização municipal para a intervenção na Av. do Trabalhador não possuiria valor legal no que diz respeito à utilização do material retirado como bota-fora ou sua utilização para terraplanagem na APP localizada dentro do empreendimento,

cujo licenciamento ambiental é de competência da FEPAM. Esclarece, ademais, que o pagamento da multa administrativa não possui relação com a obrigação do empreendedor de compensar o dano ambiental causado. Ao final, opinou pela manutenção da Decisão Administrativa de Recurso nº 0296/2015, nos termos em que foi exarada.

Em 24/11/2016, a Autuada juntou Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com a Promotoria de Justiça de Gramado (fls. 253-267), requerendo a extinção do processo.

Em 18/04/2019, foi emitido o Parecer Jurídico de Recurso nº 321/2019 (fls. 269-276), que opinou pelo não acolhimento do Recurso, pelas seguintes razões: **(i)** o ofício GGDI-Of 118/2011 (fl. 200), emitido pelo Município de Gramado/RS, não é documento licenciatório para a atividade de terraplanagem na área da Autuada; **(ii)** em relação ao *quantum* da multa, afirma terem sido observados todos os parâmetros para a sua valoração, conforme memória de cálculo (fls. 07-08); **(iii)** quanto ao pedido de conversão da penalidade de multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, este não poderia ser acolhido, pois o Decreto Federal nº 6.514/2008, ao prever a possibilidade de conversão da penalidade, estipulou que esta medida não poderá ser aplicada para a reparação de danos decorrentes das próprias infrações; e, **(v)** o TAC não interfere no âmbito administrativo, uma vez que as esferas de responsabilização ambiental são independentes, nos termos do art. 225, §1º da CF.

Em 18/04/2019, sobreveio Decisão Administrativa de Recurso nº 321/2019 (fl. 278), que, com base nos fundamentos do Parecer Jurídico, decidiu pela manutenção da Decisão Administrativa nº 296/2015.

O Recorrente foi notificado da Decisão em 10/05/2019 (AR - fl. 278-v). Em 14/05/2019, apresentou Recurso ao CONSEMA (fls. 279-294). Nele, a Autuada alega ter havido **omissão** na apreciação de pontos alegados pela defesa, quais sejam:

**(i)** uma das condutas elencadas pelo AI nº 612/2011 – *“realização de terraplanagem na Av. do Trabalhador com o corte de morro localizado em frente ao empreendimento, levando o material retirado para aterramento no terreno do empreendimento”* – não foi cometida pela autuada, uma vez que trata-se de obra executada e licenciada pelo Município de Gramado, consoante elucidado no ofício GGDI-Of 118/2011, tendo a Autuada apenas arcado com os custos de detonação e utilizado o material (pedras detonadas) em obra na sua propriedade;

(ii) a multa aplicada não observou o art. 74 da Lei Federal nº 9.605/1998;

(iii) o pedido de conversão de multa em serviços de preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente não foi apreciado.

Em 10/12/2021, foi emitido o Parecer Jurídico Instância Final nº 3631/2021 (fls. 305-306), que opina pela não admissibilidade do recurso ao CONSEMA, uma vez que todos os argumentos aduzidos pela defesa foram apreciados. Em seguida, foi emitida a Decisão Administrativa de Juízo ao CONSEMA nº 3631/2021 (fl. 307) que, com base nos fundamentos apresentados pela Assejur, julgou inadmissível o recurso apresentado.

A Recorrente foi cientificada da Decisão em 04/01/2022 (AR na fl. 307-v), sendo que em 10/01/2022, apresentou Agravo ao CONSEMA (fls. 308-326).

Em 14/12/2022, a representação da FIERGS na Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos foi notificada pela Secretaria-Executiva do CONSEMA acerca da distribuição do processo para sua relatoria, tendo os autos sido retirados na mesma data.

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente cabe registrar que se trata de Recurso de Agravo interposto tempestivamente<sup>4</sup>, nos termos do art. 3º da Resolução CONSEMA nº 350/2017, razão pela qual conheço do recurso interposto.

Analisando-se os autos do processo, identifica-se, preliminarmente, uma **questão de ordem pública**, que, nos termos do art. 6º da Resolução CONSEMA nº 350/2017, pode ser conhecida de ofício. Trata-se, no caso, da **ocorrência de prescrição intercorrente**. Sendo tema prejudicial em relação aos pontos trazidos pelo Agravo, passa-se, de imediato à sua análise.

Especificamente, faz-se referência à sequência de atos administrativos praticados pela FEPAM após a apresentação do recurso administrativo de 2ª instância. Veja-se:

---

<sup>4</sup> A ciência da decisão se deu em 04/01/2022 (terça-feira), de maneira que a contagem do prazo de 5 dias iniciou-se em 05/01/2022 (quarta-feira), encerrando-se no dia 9/01/2022 (domingo). Nos termos do art. 84, §1º, da Lei Estadual nº 15.612/2021, considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal. Assim, tendo o Agravo sido protocolado no dia 10/01/2022 (segunda-feira), considera-se o recurso como tempestivo.

- **1º/06/2015**: Protocolo do Recurso Administrativo (fls. 174-188);

- **1º/09/2015**: Parecer Técnico de Recurso nº 389/2015 – DIFISC (fls. 251-252);

- **16/08/2017**: Despacho da Dra. Andrea Flores Vieira, encaminhando o processo para o advogado Dr. Cláudio Leonetti, “*Para as providências cabíveis*” (fl. 268);

- **18/04/2019**: Parecer Jurídico de Recurso nº 321/2019 (fls. 269-276).

Como se pode observar, entre o Parecer Técnico de Recurso nº 389/2015 e o Parecer Jurídico de Recurso nº 321/2019 – os dois atos administrativos que inequivocamente implicaram na instrução do processo –, **decorreram 3 anos e 7 meses**.

O instituto jurídico da prescrição está intimamente ligado ao princípio da segurança jurídica, pois busca dar estabilidade às situações consolidadas pelo tempo. Assim, a prescrição ocorre quando há o decurso do tempo, capaz de criar e de consolidar novas situações jurídicas com fundamento na inércia do titular envolvido. Trata-se da perda do poder de agir decorrente do não exercício de ato no tempo fixado em lei.

Conforme HELY LOPES MEIRELLES, a prescrição administrativa “*opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre matéria sujeita à sua apreciação*”<sup>5</sup>.

Assim, para que ocorra a prescrição administrativa faz-se necessária a presença de dois fatores: **(i)** o decurso do tempo, capaz de nascer e de consolidar novas situações jurídicas, albergadas ou não pelo direito; e, **(ii)** a inércia do titular envolvido.

Especificamente no que diz respeito à “prescrição punitiva” da Administração Pública no exercício do poder de polícia há também duas diferentes possibilidades de prescrição, quais sejam a (i) “*prescrição da pretensão punitiva propriamente dita*” e a (ii) “*prescrição da pretensão punitiva intercorrente*”, sendo esta última a que interessa ao presente caso.

Ela dá-se no curso de processo administrativo sancionador, a partir da inação/paralisa injustificada da Administração Pública. Ou seja, a prescrição punitiva intercorrente ocorre enquanto perdurar o processo administrativo, bastando que, de forma

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 662.

despropositada e por determinado período, nele não ocorra a prática de ato administrativo que importe na inequívoca apuração dos fatos motivadores da imposição da sanção administrativa.

Importa registrar que **tal inação deve ser imputável à Administração Pública**, já que o instituto da prescrição tem por escopo sancionar a inércia do titular do direito ou da pretensão, consolidando situação jurídica oriunda do não exercício de ato no tempo fixado em lei.

Vale aludir ainda que a prescrição intercorrente, além de garantir à sociedade a segurança das relações jurídicas, tem por fim direcionar a consecução dos princípios constitucionais da eficiência da administração pública e da duração razoável do processo, segundos os quais, para se resguardar o interesse público, impõe-se o dever de proferir respostas rápidas, técnicas, transparentes e fundamentadas.

A prescrição em procedimento administrativo sancionador ambiental possui normatização específica. **No caso, tendo o AI nº 612/2011 sido lavrado com base no Decreto Federal nº 6.514/2008**, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, **impõe-se avaliar como ele disciplina a matéria**. *In verbis*:

**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. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).*

*§3º Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o caput rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.*

*§4º A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).*

**Art. 22. Interrompe-se a prescrição:**

*I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;*

*II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e*

III - pela decisão condenatória recorrível.

**Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.”**

Como visto acima, a prescrição punitiva intercorrente incide “[...] **no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho [...]**”. Contudo, o Decreto Federal nº 6.514/2008 explicita que não é todo e qualquer ato administrativo que interrompe a prescrição aludida no §2º do art. 21, mas apenas **os atos que importem na apuração do fato; isto é, aqueles que impliquem na instrução do processo, conforme leitura conjunta do art. 22, inc. II e seu § único.** É, portanto, somente este tipo de ato administrativo que é capaz de descaracterizar a paralisação referida pelo § 2º do art. 21 e, assim, a própria prescrição.

**É dizer: o ato que tem o condão de interromper a prescrição é o ato de apuração do fato ensejador do auto de infração e não movimentações corriqueiras do expediente que não implicam em efetiva instrução processual.**

Nesse sentido:

“(...) Sustenta que ocorreu prescrição intercorrente no processo administrativo 02054.000216/2016-41. Pede, sem sede de tutela provisória, a suspensão do processo administrativo e de todos os atos dele decorrentes. Decido. Para concessão de tutela de urgência, exige a lei a concorrência dos seguintes requisitos: elementos que evidenciem a probabilidade do direito e fundado receio de dano (art. 300 do NCPC). A prescrição intercorrente do processo administrativo que visa à apuração de infração ambiental tem previsão no artigo 21, §2º do **Decreto Federal nº 6.514/08, o qual reza que 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. Mesmo antes da edição do Decreto Federal nº 6.514/08 já existia a previsão do instituto da prescrição intercorrente no processo administrativo de apuração de infração. A Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, trouxe em seu artigo 1º, §1º, redação similar à do decreto citado acima: Incide a prescrição no procedimento administrativo 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, se for o caso. **Note-se que não é qualquer despacho que tem o poder de interromper o prazo prescricional em destaque, mas, sim, aquele que efetivamente dê impulso ao procedimento, não servido à interrupção os despachos que não surtam tal efeito, como aqueles que apenas repetem o conteúdo de despacho anterior. Também, o simples encaminhamento do procedimento administrativo para realização da****

**instrução, por constituir mero ato de expediente que impõe a lógica procedimental, não tem, em verdade, o condão de interromper o prazo prescricional.** Colham-se, nesse mesmo sentido, entre outros, os seguintes precedentes do e. Tribunal Regional Federal da 1ª Região: (...) (AI 1025816-98.2020.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 – PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:28/09/2018)

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.845.530 - PR (2021/0054252-7) DECISÃO. Da análise da cópia do processo administrativo juntado aos autos, observa-se o seguinte (Evento 21 - PROCADM2 dos autos originários): [...] **ocorrência da prescrição intercorrente, em razão de o processo administrativo ter permanecido sem movimentação por período superior a três anos, entre 20/12/2011 e 28/09/2015.** Por fim, esclareço que **o despacho proferido em 17/01/2013 não tem o condão de interromper o prazo prescricional, uma vez que apenas determinou o encaminhamento do feito para julgamento em primeira instância, sendo desprovido de conteúdo decisório** (Evento 21 - PROCADM2 - fl. 277 dos autos originários). Assim, deve ser mantida a sentença que extinguiu o feito, em razão do reconhecimento da prescrição intercorrente no processo administrativo (fls. 754/757) - grifo no original. [...] Publique-se. Intimem-se. Brasília, 04 de maio de 2021. MINISTRO HUMBERTO MARTINS Presidente. (STJ - AREsp: 1845530 PR 2021/0054252-7, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Publicação: DJ 06/05/2021).

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. EXECUÇÃO DE MULTA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. 1. A Administração Pública tem o dever de apurar e punir as infrações administrativas, restando previsto no art. 1º e parágrafos da Lei nº 9.873/99 o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva. 2. A norma prescricional destina-se a afastar a possibilidade de o Estado aplicar a penalidade administrativa quando não adotar qualquer ação objetivando o exercício do seu poder punitivo. 3. **A prescrição intercorrente ocorre quando, mesmo não tendo havido o decurso do prazo para o exercício da ação punitiva, em regra quinquenal, houver a paralisação do processo por prazo superior a três anos. Embora a lei não especifique o tipo de ato processual a ser praticado para afastar a sua ocorrência, o art. 22 do Decreto nº 6.514/08 prevê a interrupção da prescrição pela prática de qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato, motivo pelo qual entende-se que o mero ato de movimentação processual sem utilidade ao deslinde do feito não é suficiente para afastar a ocorrência da prescrição intercorrente.** (TRF4, AC 5004008-58.2016.4.04.7102, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 27/03/2018)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. MULTA ADMINISTRATIVA. IBAMA. LEI 9.873/99. DECRETO Nº 6.514/08. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. 1. Pode-se concluir, acerca dos prazos decadenciais e prescricionais aplicados às infrações ao meio ambiente no âmbito administrativo, que incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. 3. **O Decreto nº 6.514/08, ao determinar como causa interruptiva da prescrição "qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato", interpretado como "aquele que implique instrução do processo", não tencionou incluir entre tais atos aqueles de mero encaminhamento, essencialmente burocráticos e sem qualquer valor para a "instrução do**

**processo" ou "apuração do fato".** 4. Descabe considerar como marcos interruptivos da prescrição atos que, em verdadeira distorção da norma, ofereceriam a possibilidade de evitar a ocorrência da prescrição, por parte da Administração, através de atos protelatórios. 5. Considerando que o processo administrativo ficou paralisado por mais de três anos, operou-se a prescrição intercorrente. (TRF4, AC 5013138-54.2016.4.04.7108, TERCEIRA TURMA, Relator ROGERIO FAVRETO, juntado aos autos em 05/10/2022)<sup>6</sup>

Nesse sentido, é forçoso reconhecer que a simples movimentação do expediente administrativo de um setor para o outro, ou, *in casu*, de um advogado a outro, não tem força para interromper a ocorrência da prescrição intercorrente.

No presente caso, portanto, o despacho de mero expediente da lavra da Dra. Andrea Flores Vieira, em 16/08/2017, encaminhando o processo para o advogado Dr. Cláudio Leonetti, "*Para as providências cabíveis*", não tem o condão de interromper o prazo prescricional de 3 anos, que se iniciou em 1º/09/2015, e concluiu-se antes de ser exarado o

---

<sup>6</sup> Neste julgado, interessa destacar o seguinte trecho do voto do Relator:

"1. Prescrição intercorrente. Ocorrência.

Afirma o apelante que "Considerando que a norma vinculada no §2º do art. 21 do Decreto 6514/2008 não destaca quais "despachos" teriam o condão de interromper a prescrição intercorrente e sendo certo que, onde o legislador não restringiu, não cabe ao intérprete fazê-lo; conclui-se que os despachos lançados nos autos, com intento de mover a instrução do processo e a apuração da conduta, são capazes de interromper a prescrição". E que no caso, entre 06/09/2010 (Edital de notificação) e 27/02/2014 (Manifestação instrutória), em 07/03/2013, houve movimentação do processo administrativo com a Certidão Negativa de Agravamento (evento 110, PROCADM6, p. 48).

Sem razão, contudo.

Na hipótese em apreço, impõe-se o reconhecimento da prescrição intercorrente, considerando-se que o processo administrativo ficou paralisado por mais de três anos, **sendo sabido que aplicável também ao processo administrativo o princípio da razoável duração do processo**, nos termos do art. 5, LXXVIII, da Constituição Federal, pois não é possível admitir a eternização da discussão.

Ora, após o decurso de determinado tempo, sem promoção da parte interessada, deve-se estabilizar o conflito, pela via da prescrição, inclusive *ex officio*, impondo segurança jurídica aos litigantes, de modo a não prevalecer a prescrição indefinida.

**Descabe considerar, para tal fim, como marcos interruptivos da prescrição atos que, em verdadeira distorção da norma, ofereceriam a possibilidade de evitar a ocorrência da prescrição, por parte da Administração, através de atos protelatórios.**

Nos termos do art. 2º da Lei nº 9.873/99, interrompe-se o prazo da prescrição intercorrente pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital, por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato, pela decisão condenatória recorrível, ou por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória. Segundo consta dos autos entre a intimação por edital em 06/09/2010 e a manifestação instrutória em 27/02/2014, passaram-se mais de três anos sem qualquer ato inequívoco de apuração do fato, **não bastando para tal as movimentações no sistema da autarquia.**

**Não pode a Administração postergar por anos o andamento do processo, sem praticar atos de conteúdo instrutório ou decisório. Tal situação fere a interpretação teleológica do ordenamento jurídico, que prevê institutos como a decadência e a prescrição com a finalidade de propiciar segurança jurídica, seguindo a lógica de que as obrigações nasceram para ser extintas e o processo deve representar um instrumento de realização da justiça e pacificação social, opondo-se à eternização do processo.**

Deve ser mantida a sentença que reconheceu a prescrição intercorrente da pretensão do IBAMA."

Parecer Jurídico de Recurso nº 321/2019, em 18/04/2019. Entre um e outro ato transcorreram-se 3 anos e 7 meses.

**Caracterizada, portanto, a prescrição intercorrente, impõe-se o arquivamento do presente processo.**

Não obstante fosse desnecessário seguir na análise do presente Agravo, entende-se pertinente registrar que assiste parcial razão à Agravante. De fato, a Autuada demonstrou não ter sido a responsável por uma das seis condutas listadas no AI nº 612/2011. Para facilitar a compreensão, transcreve-se novamente os seis fatos motivadores da autuação:

- (1) instalação de novas estufas em área de APP sem prévio licenciamento;
- (2) realização de obras de desassoreamento e reconstrução do talude do arroio que passa ao lado da empresa sem prévio licenciamento;
- (3) implantação de sistema de tratamento de esgoto cloacal com lançamento final no arroio, sem a devida avaliação e licenciamento ambiental, e em área de APP;
- (4) derrubada de árvores nativas ciliares do arroio, devido às obras de reconstrução do referido talude e desassoreamento;
- (5) realização de terraplanagem na Av. do Trabalhador com o corte de morro localizado em frente ao empreendimento, levando o material retirado para aterramento no terreno do empreendimento, descumprindo o item 3 da licença de operação LO nº 03733/2008-DL;**
- (6) decomposição de resíduos (caliça, bombonas, tonéis, pneus, pedaços de canos, pedaços de plásticos, etc) na área de extensão do talude do arroio e, conseqüentemente, na APP, descumprindo o OF. Nº FEPAM/DICOPI/SEFIND/5444-2011.

*In casu*, a Autuada interveio irregularmente em APP, com a reconstrução do talude do arroio e a construção de estufas sobre a faixa marginal do curso d'água, considerada de preservação permanente. Importante registrar que a Autuada não nega estes fatos, tendo atendido às providências determinadas pela FEPAM na Advertência.

O material usado para reconstruir o talude e aterrar a APP na área sobre a qual foram construídas as estufas, conforme se depreende das fotos acostadas às fls. 119-124, provém de uma obra que era realizada pelo Município de Gramado – terraplanagem da Av. do Trabalhador, com o corte de morro localizado na frente do empreendimento autuado.

Conforme comprovado durante a instrução, a obra era executada e de responsabilidade do Município de Gramado, sendo que a parceria estabelecida com a Autuada foi no sentido de que esta arcaria com os custos de detonação e, em contrapartida, aproveitaria o material (pedras detonadas) na obra de ampliação realizada no empreendimento autuado. Este é o teor do Ofício GGDI-Of 118/2011, da lavra do então Secretário do Gabinete de Governança e Desenvolvimento Integrado (fl. 101).

Com isto resta claro que a conduta narrada no item (5) supra – “realização de terraplanagem na Av. do Trabalhador com o corte de morro localizado em frente ao empreendimento” – **não foi executada pela Autuada, não podendo a ela ser imputada, pois, como é já cediço na jurisprudência, a responsabilidade ambiental administrativa é de natureza subjetiva**<sup>7</sup>. Assim, caso a obra estivesse sendo realizada sem o devido licenciamento ambiental – o que, em realidade, não é possível aferir no processo –, tal infração deveria ser atribuída ao Município de Gramado.

A esse respeito, o Parecer Jurídico de Recurso nº 321/2019, que embasou a Decisão Administrativa de Recurso nº 321/2019, apenas refere que o Ofício GGDI-Of 118/2011 não é o documento licenciatório – o que é correto; porém, não caberia perquirir sobre a

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, dentre muitas outras decisões: *PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA SUBMETIDOS AO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 2/STJ. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO EM RAZÃO DE DANO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA.*

1. Na origem, foram opostos embargos à execução objetivando a anulação de auto de infração lavrado pelo Município de Guapimirim - ora embargado -, por danos ambientais decorrentes do derramamento de óleo diesel pertencente à ora embargante, após descarrilamento de composição férrea da Ferrovia Centro Atlântica (FCA).

2. A sentença de procedência dos embargos à execução foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pelo fundamento de que "o risco da atividade desempenhada pela apelada ao causar danos ao meio ambiente consubstancia o nexo causal de sua responsabilidade, não havendo, por conseguinte, que se falar em ilegitimidade da embargante para figurar no polo passivo do auto de infração que lhe fora imposto", entendimento esse mantido no acórdão ora embargado sob o fundamento de que "[a] responsabilidade administrativa ambiental é objetiva".

3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha relatoria, DJe de 17/4/2012), "a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano".

4. No mesmo sentido decidiu a Primeira Turma em caso análogo envolvendo as mesmas partes: "A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe de 7/10/2015).

5. Embargos de divergência providos. (STJ, 1ª Seção, EREsp nº 1.318.051/RJ, Rel. Mauro Campbell Marques, julgado em 14/11/2018)

existência de licenciamento ou não em relação à Autuada, posto que era o Município o executor das obras na via e isso está claramente declarado no ofício da Municipalidade.

O Parecer Técnico de Recurso nº 389/2015-DIFISC, por sua vez, apenas afirma que a autorização municipal não teria “*valor legal no que diz respeito à utilização como ‘bota-fora’ ou terraplanagem da Área de Preservação Permanente – APP, localizada dentro do empreendimento em questão, cujo licenciamento ambiental é de competência da FEPAM*”. Assim, não estaria afastada a ocorrência do fato de nº (5) do AI.

De fato, a licença ambiental que teria sido emitida para a realização da terraplanagem e alargamento da Avenida do Trabalhador pelo próprio Município de Gramado, e em favor deste, não teria o condão de autorizar a Autuada a fazer o depósito das pedras detonadas, com vistas à terraplanagem na APP do empreendimento autuado.

Ocorre que a intervenção na APP pela deposição das pedras já consta de outro fato descrito no AI – “(2) *realização de obras de desassoreamento e **reconstrução do talude do arroio** que passa ao lado da empresa **sem prévio licenciamento***” – fato este reconhecido pelo Autuado, sendo vedado o *bis in idem*.

Assim, em não havendo seis condutas a serem punidas pelo AI nº 612/2011, mas cinco, uma vez que o fato (5) não foi realizado pela Autuada, e considerando o princípio da proporcionalidade, impõe-se a redução proporcional da multa.

Como visto, os Pareceres Técnico e Jurídico que embasaram a Decisão Administrativa de Recurso nº 321/2019 não abordaram o ponto trazido pela defesa, no sentido de não ter sido a Autuada a executora/responsável pela “*realização de terraplanagem na Av. do Trabalhador com o corte de morro localizado em frente ao empreendimento*”, cuja apreciação, caso acatada, poderia impactar no valor da multa aplicada.

Quanto aos demais pontos alegadamente omissos, não assiste razão à Agravante.

Quanto à alegação de violação ao art. 74 da Lei Federal nº 9.605/1998, tem-se que a infração descrita no art. 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008 não está vinculada à métrica de unidade, hectare, metro cúbico ou quilograma, posto que se trata de uma infração de natureza formal que independe de quantidades ou extensões, e, nesse sentido, a multa é fixada dentro de um intervalo, no caso, entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Aliás, o próprio art. 74 da Lei Federal nº 9.605/1998 estabelece que a multa

poderá ter por base **outra métrica**, diferente das elencadas acima, de acordo com o objeto jurídico lesado. A Portaria FEPAM nº 65/2008, por sua vez, trazia os critérios para a realização do cálculo da penalidade.

E, por fim, registra-se que não houve qualquer omissão quanto ao pedido de conversão da penalidade de multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente. Ele foi devida e corretamente apreciado pelo Parecer Jurídico de Recurso nº 321/2019. O projeto de compensação apresentado pela Recorrente refere-se à compensação do dano ambiental em APP por ela mesma perpetrado, o que é expressamente vedado pelo art. 141 do Decreto Federal nº 6.514/2008 [Art. 141. *Não caberá conversão de multa para reparação de danos decorrentes das próprias infrações*].

### **3. DISPOSITIVO**

Diante do exposto, este Parecer é pelo conhecimento e admissão do Recurso de Agravo e do Recurso ao CONSEMA, e, no mérito, reconhecer a ocorrência de prescrição intercorrente, tendo em vista a paralisação injustificada do processo por período superior a 3 anos, sem que tenha havido a prática de qualquer ato inequívoco visando à instrução do processo, impondo-se, assim, o seu arquivamento.

Porto Alegre, 08 de janeiro de 2024.

**PAULA LAVRATTI**  
**OAB/RS nº 56.372**