OFÍCIO n° 7928/2023/IMA/GABP Florianópolis, 07 de junho de 2023.

Assunto: **IMA 00024862/2023**

Prezado Dr. Cláudio,

Em função do processo @RLA 17/00740641 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, vimos por meio deste solicitar orientação jurídica frente a questão da suposta prescrição dos autos de infração ambientais.

Sem mais, ficamos à disposição para esclarecer eventuais dúvidas.

Atenciosamente,

[assinado eletronicamente]
Sheila Meirelles
Presidente

PROCURADORIA JURÍDICA - PROJUR
Av. Mauro Ramos, 428 - Centro 8º Andar - 805/806
Florianópolis - SC
projur@ima.sc.gov.br

Pág. 01 de 01 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo IMA 00024862/2023 e o código NM1A029P.

Assinaturas do documento

Código para verificação: **NM1A029P**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

SHEILA MARIA MARTINS ORBEN MEIRELLES (CPF: 046.XXX.559-XX) em 07/06/2023 às 16:55:00
Emitido por: "SGP-e", emitido em 22/02/2021 - 12:21:12 e válido até 22/02/2121 - 12:21:12.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/SU1BXzE1NTA4XzAwMDI0ODYyXzI0OTU0XzIwMjNfTk0xQTAyOVA= ou o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo **IMA 00024862/2023** e o código **NM1A029P** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

PARECER Nº 33/2023/IMA/PROJUR Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: IMA 00024862/2023

Assunto: PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Ementa: Dúvida jurídica sobre a aplicação da prescrição intercorrente aos procedimentos administrativos de apuração de infrações ambientais. Instituto jurídico previsto no art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente, inserido pela Lei n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, de forma inovadora na legislação ambiental catarinense. Aplicabilidade, conforme regra clássica de hermenêutica jurídica, tanto aos procedimentos instaurados depois da entrada em vigor da Lei n. 18.350 quanto àqueles deflagrados anteriormente. Diferenciação existente somente em relação à contagem do prazo trienal da prescrição intercorrente, à luz de raciocínios jurídicos extraídos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Possibilidade da revisão de eventuais reconhecimentos indevidos de prescrição intercorrente, desde que observado o prazo decadencial de cinco anos fixado no art. 54 da Lei Federal n. 9.784, de 1999, aplicável ao Estado de Santa Catarina nos termos do Enunciado n. 633 da súmula da jurisprudência do STJ. Cabimento da apuração de responsabilidade funcional em determinadas hipóteses. Opinativo que se emite a partir da presunção de constitucionalidade das normas que permitem a aplicação da prescrição intercorrente na seara administrativo-ambiental.

Senhora Presidente,

RELATÓRIO

Trata-se de dúvida jurídica surgida no Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina sobre a aplicação da prescrição intercorrente aos procedimentos administrativos de apuração de infrações ambientais, visto que o instituto não existia na legislação ambiental catarinense até 27 de janeiro de 2022, quando foi editada a Lei n. 18.350, que o inseriu no Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina.

É o que compete relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

A prescrição intercorrente – isto é, a prescrição que se consuma no curso de um processo – foi inserida no Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina em 27 de janeiro de 2022, por meio da Lei n. 18.350, nos seguintes termos:

> Art. 83-C. Prescreve em 5 (cinco) anos a ação da Administração Pública objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

Pág. 01 de 06 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo IMA 00024862/2023 e o código M11OV0C7.

> § 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela Administração a partir da lavratura da notificação de fiscalização ou do auto de infração, o que ocorrer primeiro.
>
> § 2º O procedimento de apuração da infração, quando paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, será considerado prescrito e seus autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.
>
> § 3º Meros despachos, sem conteúdo decisório, não se prestam para interromper a prescrição a que alude o § 2º.
>
> § 4º Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o caput reger-se-á pelo prazo previsto na legislação penal. (NR) (Redação incluída pela Lei 18.350, de 2022)

Como se vê, caso um procedimento administrativo de apuração de infração ambiental permaneça pendente de despacho decisório ou de julgamento por mais de três anos, vale dizer, paralisado por inércia atribuível somente à Administração Pública, incidirá a prescrição intercorrente, a resultar em duas consequências expressas: arquivamento dos autos e apuração da responsabilidade funcional do agente público que lhe deu causa. Isso é o que se extrai, sem dificuldade, dos §§ 2º e 3º do art. 83-C do Código Estadual do Meio Ambiente.

A dúvida jurídica que se tem, porém, é esta: a prescrição intercorrente prevista no art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente se aplica aos procedimentos apuratórios de infração ambiental instaurados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina antes da entrada em vigor da Lei n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022?

A resposta é positiva, porque, conforme regra clássica de hermenêutica jurídica, onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete fazê-lo. O art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente não faz distinção entre os procedimentos deflagrados depois da entrada em vigor da Lei n. 18.350 e os instaurados anteriormente. Logo, a prescrição intercorrente nele prenunciada incide tanto àqueles quanto a esses.

Há, entretanto, uma diferença na aplicação da prescrição intercorrente aos procedimentos posteriores e aos anteriores, e ela se refere à contagem do prazo trienal.

Para os procedimentos administrativos de apuração de infração ambiental instaurados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina depois de 27 de janeiro de 2022, data da entrada em vigor da Lei n. 18.350, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data em que os autos foram remetidos conclusos à autoridade competente para proferir despacho decisório ou para julgar.

Para os procedimentos administrativos de apuração de infração ambiental instaurados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina antes de 27 de janeiro de 2022, vale dizer, procedimentos já existentes quando da entrada em vigor da Lei Estadual n. 18.350, deve ser observado o seguinte:

1. se o procedimento não estava paralisado (ou seja, não estava concluso para despacho decisório ou julgamento) em 27 de janeiro de 2022, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data posterior em que os autos forem remetidos conclusos à autoridade competente para proferir despacho decisório ou para julgar;

2. por outro lado, se o procedimento estava paralisado (ou seja, estava concluso para despacho decisório ou julgamento) em 27 de janeiro de 2022, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data da entrada em vigor da Lei n. 18.350, devendo a Administração Pública

Pág. 02 de 06 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo IMA 00024862/2023 e o código M11OV0C7.

dar-lhe andamento até 27 de janeiro de 2025 para evitar que se consume a prescrição intercorrente prevista no art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente.

Tal distinção encontra seu fundamento em raciocínio extraído da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a aplicação do prazo quinquenal estabelecido no art. 54 da Lei n. 9.784, de 1999, aos atos administrativos praticados antes de sua entrada em vigor. Para o STJ, "dentro de uma lógica interpretativa, esse lapso temporal há de ser contado da vigência do dispositivo, e não da data em que o ato foi praticado, sob pena de se emprestar efeito retroativo à citada Lei" (Mandado de Segurança n. 9.115-DF).

Essa intelecção deve ser adotada ao prazo trienal da prescrição intercorrente trazida pela Lei Estadual n. 18.350, de 2022, considerado ainda que, antes de sua entrada em vigor, não havia, no ordenamento jurídico ambiental catarinense, previsão legal que impusesse a prescrição intercorrente aos procedimentos apuratórios de infração ambiental.

A bem da verdade, desde 1999, havia, no âmbito da União, a Lei n. 9.873, que "Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta", prevendo também prescrição intercorrente em prazo trienal.

No entanto, conforme entendimento do próprio Superior Tribunal de Justiça, "a Lei n. 9.873 não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios", por estarem tais entes federados fora do campo de incidência da lei, que, por expressa disposição, apenas alcança a Administração Pública Federal (Recurso Especial n. 1.112.577-SP).

A matéria foi objeto do Parecer n. 78, de 2014, da Procuradoria-Geral do Estado, que, além de ressaltar a inaplicabilidade da Lei Federal n. 9.873, esclareceu não serem aplicáveis o Decreto Federal n. 6.514, de 2008, e a Portaria n. 170, de 2013, da Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina e da Polícia Militar Ambiental, todos eles com previsão de prescrição intercorrente em prazo trienal.

O fato é que, repita-se, antes da entrada em vigor da Lei Estadual n. 18.350, de 2022, não existia, no ordenamento jurídico ambiental catarinense, previsão legal que impusesse a prescrição intercorrente aos procedimentos apuratórios de infração ambiental.

Logo, procedimentos apuratórios de infração ambiental que, antes da entrada em vigor da Lei Estadual n. 18.350, tenham, em algum momento pretérito, permanecido paralisado por mais de três anos, mas estivessem em regular andamento em 27 de janeiro de 2022, não podem ser arquivados por prescrição intercorrente derivada daquela paralisação trienal.

Tais procedimentos só podem ser arquivados por prescrição intercorrente em decorrência de nova paralisação trienal, dessa vez ocorrida sob a vigência do art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente.

Na hipótese de consumação real da prescrição intercorrente, caberá a apuração da responsabilidade funcional do agente público que lhe tenha dado causa, conforme art. 83-C, § 2º, parte final, do Código Estadual do Meio Ambiente.

Eventuais reconhecimentos indevidos de prescrição intercorrente, efetuados antes ou depois da entrada em vigor da Lei Estadual n. 18.350, de 2022, resolver-se-ão mediante a "revisão" tratada no art. 54 da Lei Federal n. 9.784, de 1999[1], o qual pode ser adotado no âmbito do Estado

[1] Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do

Pág. 03 de 06 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo IMA 00024862/2023 e o código M11OV0C7.

de Santa Catarina por força do Enunciado n. 633 da súmula da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça[2], devendo ser observado o prazo decadencial ali fixado.

Se tal prazo já houver transcorrido, o agente público que aplicou indevidamente a prescrição intercorrente poderá ser responsabilizado na forma do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[3], desde que tenha havido dolo ou erro grosseiro, cujos conceitos estão no art. 12 do Decreto n. 9.830, de 2019[4].

Tanto na hipótese de consumação real da prescrição intercorrente quanto na de seu reconhecimento indevido, deverão ser respeitadas a Lei Estadual n. 6.745, de 1985[5], e a Lei Complementar Estadual n. 491, de 2010.

Por fim, três observações precisam ser feitas.

A primeira observação é que a aplicação da prescrição intercorrente aos procedimentos de apuração de infração contra o meio ambiente impede a punição do infrator mediante sanção prevista em lei, mas não elide, em nenhuma hipótese, a obrigação de reparar o dano ambiental.

A segunda observação é que a prescrição intercorrente abordada no art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente – a prescrição que se consuma no curso de um processo administrativo de apuração de infração ambiental, paralisado por três anos – não se confunde nem

primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

[2] Enunciado n. 633 da súmula da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

[3] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

[4] Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. § 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro. § 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público. § 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público. § 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo. § 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes. § 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo. § 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

[5] Art. 150. Prescreve a ação disciplinar: I - em 02 (dois) anos, quanto aos fatos punidos com repreensão, suspensão, ou destituição de encargo de confiança; II - em 05 (cinco) anos, quanto aos fatos punidos com a pena de demissão, de cassação de aposentadoria ou de cassação de disponibilidade, ressalvada a hipótese do art. 151, deste Estatuto. § 1º O prazo de prescrição começa a correr: a) do dia em que o ilícito se tornou conhecido de autoridade competente para agir; b) nos ilícitos permanentes ou continuados, do dia em que cessar a permanência ou a continuação. § 2º O curso da prescrição interrompe-se: a) com a instauração do processo disciplinar; b) com o julgamento do processo disciplinar. § 3º Interrompida a prescrição, todo o prazo começa a correr novamente do dia da interrupção.

Pág. 04 de 06 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo IMA 00024862/2023 e o código M11OV0C7.

com a prescrição a que se refere o caput do art. 83-C nem com a prescrição de que trata o Enunciado n. 467 da súmula da jurisprudência do STJ.

O art. 83-C, caput, do Código Estadual do Meio Ambiente estabelece que “Prescreve em 5 (cinco) anos a ação da Administração Pública objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado”. Assim, decorridos cincos anos sem que a Administração Pública tenha lavrado notificação de fiscalização ou auto de infração relativamente àquela infração contra o meio ambiente, não poderá mais o fazer. Trata-se da prescrição da “ação da Administração Pública objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente”.

Já a prescrição referida no Enunciado n. 467 da súmula da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pressupõe que, em processo administrativo encerrado, a Administração já tenha apurado a prática de determinada infração ambiental e aplicado multa. Nos termos do Enunciado n. 467, “Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental” Logo, se, decorridos cinco anos do encerramento do processo administrativo, não tiver a Administração Pública promovido a execução judicial para cobrar a multa administrativamente imposta, não poderá mais o fazer. Trata-se da prescrição da pretensão executória.

A terceira e última observação é que, no Supremo Tribunal Federal, tramita a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.009, que tem por objeto a:

> Averiguação da constitucionalidade de dispositivos do Decreto 6.514/2008 e da Lei 9.873/1999, assim como da íntegra do Decreto 20.910/1932, que tratam da apuração e julgamento de processos administrativos sancionatórios ambientais, em especial as regras atinentes aos prazos prescricionais aplicáveis — mais especificamente a prescrição intercorrente —, à luz da efetividade da proteção constitucional ao meio ambiente.

Nesse contexto, o entendimento perfilhado no presente opinativo, o qual, como não poderia deixar de ser, parte da presunção de constitucionalidade das normas que preveem a aplicação da prescrição intercorrente na seara administrativo-ambiental, pode futuramente não subsistir a depender do resultado do julgamento da mencionada ADPF.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que a prescrição intercorrente prevista no art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente se aplica aos procedimentos apuratórios de infração ambiental instaurados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina tanto antes quanto depois da entrada em vigor da Lei Estadual n. 18.350, de 27 de janeiro de 2022, devendo ser observado o seguinte:

1. para os procedimentos administrativos de apuração de infração ambiental instaurados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina depois de 27 de janeiro de 2022, data da entrada em vigor da Lei n. 18.350, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data em que os autos foram remetidos conclusos à autoridade competente para proferir despacho decisório ou para julgar;

2. para os procedimentos administrativos de apuração de infração ambiental instaurados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina antes de 27 de janeiro de 2022, vale dizer, procedimentos já existentes quando da entrada em vigor da Lei Estadual n. 18.350, cabe ser respeitadas estas regras:

Pág. 05 de 06 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo IMA 00024862/2023 e o código M11OV0C7.

2.1 se o procedimento não estava paralisado (ou seja, não estava concluso para despacho decisório ou julgamento) em 27 de janeiro de 2022, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data posterior em que os autos forem remetidos conclusos à autoridade competente para proferir despacho decisório ou para julgar;

2.2 se o procedimento estava paralisado (ou seja, estava concluso para despacho decisório ou julgamento) em 27 de janeiro de 2022, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data da entrada em vigor da Lei n. 18.350, devendo a Administração Pública dar-lhe andamento até 27 de janeiro de 2025 para evitar que se consume a prescrição intercorrente prevista no art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente; e

2.3 se, antes da Lei Estadual n. 18.350, o procedimento tenha, em algum momento pretérito, permanecido paralisado por mais de três anos, estando, porém, em regular andamento em 27 de janeiro de 2022, não podem os autos ser arquivados por prescrição intercorrente derivada daquela paralisação trienal, mas apenas em decorrência de nova paralisação trienal, dessa vez ocorrida sob a vigência do art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente.

O entendimento perfilhado neste opinativo, que, como não poderia deixar de ser, parte da presunção de constitucionalidade das normas que preveem a aplicação da prescrição intercorrente na seara administrativo-ambiental, pode futuramente não subsistir a depender do resultado do julgamento da ADPF n. 1.009.

É o parecer, que se submete à apreciação superior.

JOSEVAN CARMO DA CRUZ JUNIOR

Procurador do Estado

Pág. 06 de 06 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo IMA 00024862/2023 e o código M11OV0C7.

Assinaturas do documento

Código para verificação: **M11OV0C7**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

JOSEVAN CARMO DA CRUZ JUNIOR (CPF: 038.XXX.625-XX) em 13/06/2023 às 01:41:53
Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:47:13 e válido até 24/07/2120 - 13:47:13.
(Assinatura do sistema)

SHEILA MARIA MARTINS ORBEN MEIRELLES (CPF: 046.XXX.559-XX) em 24/08/2023 às 11:27:13
Emitido por: "SGP-e", emitido em 22/02/2021 - 12:21:12 e válido até 22/02/2121 - 12:21:12.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/SU1BXzE1NTA4XzAwMDI0ODYyXzI0OTU0XzIwMjNfTTExT1YwQzc= ou o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo **IMA 00024862/2023** e o código **M11OV0C7** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.