



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO ELETRÔNICO EM AUTOS DE
INFRAÇÃO AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL.**

Drisa Kern, Marília Longo Do Nascimento

**[ARTIGO] GT 23 Experiências na Administração Pública: diálogos entre Acadêmicos e
Práticos**

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO ELETRÔNICO EM AUTOS DE INFRAÇÃO AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL.

RESUMO:

O presente estudo investiga a processualidade na apuração de infrações ambientais pelo Estado do Rio Grande do Sul a partir da implementação do procedimento eletrônico digital através do Sistema Online de Licenciamento - SOL. Ainda, buscou-se compreender se este fator tornou a atuação da Administração Pública mais eficiente no seu dever de apuração de infrações ambientais e no exercício da pretensão punitiva do Estado. Para tanto, utilizou-se de dados de processos administrativos de auto de infração, combinados com a análise individual de uma amostra de processos. Como indicador da eficiência estatal, considerou-se a incidência da prescrição intercorrente, vez que sobre ela incidem requisitos objetivos e temporais, possibilitando um levantamento quantitativo de informações. Concluiu-se, de maneira geral, que o procedimento eletrônico digital ainda carece de aprimoramentos que garantam a processualidade nos autos de infração em tramitação no SOL, diante da inobservância aos critérios temporais nos fluxos processuais.

Palavras-chave: processo administrativo sancionador; auto de infração ambiental; prescrição intercorrente; procedimento eletrônico digital; FEPAM;

1. INTRODUÇÃO:

A apuração da responsabilidade administrativa por infrações ambientais é realizada mediante processo administrativo de auto de infração, instrumento da política pública ambiental brasileiro, e é decorrente da atribuição de fiscalização dos órgãos ambientais. A Política Nacional de Meio Ambiente instituída em 1981 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que em seu §3º do art. 225 institui o regime jurídico da tríplice responsabilização em matéria ambiental – civil, penal e administrativa – e fundamenta o processo sancionador ambiental para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente de competência comum dos órgãos ambientais, conforme atribuições determinadas na Lei Complementar nº 140/2011.

O processo administrativo de auto de infração, independente da competência, deve seguir procedimento previsto em norma específica, aderente às regras gerais do direito administrativo e que se complementa, no que couber, na Lei do Processo Administrativo Federal nº 9.784/99, bem como no Decreto Federal nº 6.514/08.

A descentralização do poder sancionador distribuído entre governo federal, Estados e Municípios leva, naturalmente, a diferentes experiências de gestão dos processos administrativos.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM exerce o controle e fiscalização das atividades e empreendimentos situados em seu território, cuja atribuição para licenciar seja estadual. As sanções administrativas são um dos instrumentos da Política Estadual de Meio Ambiente, instituída pelo Código Estadual de Meio Ambiente (Lei

Estadual nº 15.434/20), que serão apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório (art. 90, § 3º), e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 55.374/20.

A atuação administrativa é regida pelos princípios do art. 37 da Constituição Federal, sendo o da legalidade e da eficiência um dos principais nortes do processo sancionador ambiental. Ademais, é dever da “autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio”, assegurado o direito à ampla defesa e o contraditório, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 90 do Código Estadual do Meio Ambiente.

O Tribunal de Contas do Estado - TCE/RS - apontou a baixa efetividade dos autos de infração expedidos, vez que foram pagas apenas 23,0% das multas emitidas entre 2008 e 2017. No mesmo ano de publicação do relatório do órgão de controle - 2017, um sistema eletrônico foi implementado para hospedar os processos de licenciamento e auto de infração, o Sistema Online de Licenciamento - SOL.

Assim, o presente estudo investiga se a processualidade digital na apuração de infrações ambientais pelo Estado do Rio Grande do Sul tornou a atuação da Administração Pública mais eficiente no seu dever de apuração de ocorrências ambientais e no exercício da pretensão punitiva do Estado.

Para a análise da eficiência da atuação dos órgãos ambientais na apuração de infrações utiliza-se como indicador a verificação da ocorrência da prescrição intercorrente. Trata-se de uma das possíveis consequências à inobservância dos princípios da processualidade, resultado da inércia do Estado em apurar os procedimentos de auto de infração. A análise da prescrição intercorrente apresenta requisitos objetivos e temporais, possibilitando um levantamento quantitativo. Acrescenta-se que essa consequência, da prescrição da pretensão punitiva do Estado, é relevante para se pensar a eficiência da gestão administrativa ambiental.

O presente estudo utilizou-se das informações disponibilizadas no SOL para compreender a eficiência do órgão ambiental do Estado do Rio Grande do Sul a partir do implemento do sistema online de processos administrativos de auto de infração e dos atos (ou ausência deles) lançados em seu curso processual. A processualidade administrativa é representada pelo encadeamento de atos no estrito cumprimento da lei que, no caso em análise, estão descritos no Decreto Estadual nº 55.374/2020 do Rio Grande do Sul.

Quanto à metodologia, foi realizado um levantamento dos processos de auto de infração, excluindo-se os de licenciamento. Classificou-se os processos de acordo com o último movimento na ordem do mais antigo para o mais recente. Constatado um padrão quanto ao último andamento processual, indicando diversos processos movimentados concomitantemente (no dia 05/07/2019 às 17h08min), foi feito um recorte temporal nesta data para a análise, permitindo-se extrair informações acerca da observância da processualidade nas movimentações do processo eletrônico e a ocorrência da prescrição intercorrente.

Sobre cada processo analisado extraíram-se informações relevantes: (a) penúltimo andamento; (b) o título do documento do penúltimo; (c) a data do movimento do penúltimo andamento; (d) ocorrência da prescrição intercorrente; (e) o valor da multa aplicada no termo de autuação; (f) observações quanto à anulação, pagamento da multa, ocorrência de penalidade de advertência, conversão da multa em serviços de recuperação, pendência de julgamento em primeira ou segunda instância.

Partindo-se da análise da experiência de mudança organizacional no procedimento dos processos administrativos de auto de infração que tramitam sob competência do Estado do Rio Grande do Sul, serão extraídas consequências positivas e negativas na virtualização dos procedimentos, sob o ponto de vista do administrado.

Ao final, serão extraídos os resultados e formuladas sugestões para a tramitação dos processos de auto de infração perante o Sistema SOL sob a competência do Estado do Rio Grande do Sul.

2. DESENVOLVIMENTO:

2.1. O processo de “despapelização” dos processos ambientais administrativos da FEPAM.

Não há dúvidas que a virtualização de procedimentos e processos administrativos tem potencial para incrementar a transparência e eficiência da atividade pública, além de incorporar ferramentas que garantam a razoável duração do processo. Isso configura a disponibilização de documentos e informações processuais para o público em concordância com a Lei de Acesso à informação, a redução do tempo médio de atendimento às solicitações de licenças ambientais (JUNIOR, 2018; FERNANDES, 2019; SILVA, 2020), a segurança jurídica perante o administrado ao exercer com maior amplitude os princípios do contraditório e ampla defesa.

Os processos de auto de infração ambiental cuja competência para licenciar e fiscalizar é do Estado, tramitam perante a Fundação de Proteção Ambiental – FEPAM e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul - SEMA e são regidos pelo Decreto Estadual nº 55.374/2020. Atualmente os processos são julgados por duas instâncias, sendo a primeira a Junta de Julgamento de Infrações Ambientais – JJIA e a segunda a Junta Superior de Julgamento de Recursos – JSJR.

Em Relatório de Auditoria de Regularidade do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE, cuja unidade auditada foi o exercício de 2017 da FEPAM, apontou-se, quanto às atividades operacionais finalísticas, a baixa efetividade dos autos de infração expedidos - à época físicos -, considerando que apenas 23,0% das multas emitidas entre 2008 e 2017 estavam pagas (TCE, 2018). Como consequências para a administração e sociedade, concluiu-se que “a situação dá margem ao prosseguimento das infrações ambientais ocorridas” (TCE, 2018, p. 6), bem como pela subutilização da estrutura e recursos investidos na área de fiscalização da FEPAM.

No ano de 2018 o SOL passa a ser de uso obrigatório no âmbito da SEMA e da FEPAM, no qual tramitam os procedimentos eletrônicos digitais, nos termos da Portaria Conjunta SEMA/FEPAM nº 32/2018.

No relatório de 2018, também quanto às atividades operacionais finalísticas, o TCE referiu a criação do Sistema Online de Licenciamento Ambiental – SOL com o objetivo de superar a morosidade e burocracia dos processos de licenciamento ambiental. Através de levantamento, observou-se que somente 42% do total de processos da FEPAM (entre licenciamentos e autos de infração) tramitavam pelo SOL e que menos da metade dos novos processos (44%) foram instaurados de forma física.

Como conclusão, o TCE referiu que

“a não implementação dos processos digitalizados, em prol da manutenção de sistemas paralelos ainda físicos, atenta contra os princípios da eficiência, da economicidade e da transparência, albergados pelo regime administrativo proposto pelos art. 19 e 37 "caput", da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e da Carta Magna, respectivamente, bem como ao da legalidade, previsto nos mesmos dispositivos, ao desprezar a norma interna da Fundação, consubstanciada na Portaria conjunta SEMA/FEPAM nº 32/2018.” (TCE, 2019, p. 16).

Desde a implantação do SOL, toda a movimentação nos procedimentos é registrada, alterando o *status* da tramitação, registrando a data e o horário de sua realização (art. 5º e 6º - Portaria Conjunta SEMA/FEPAM nº 32/2018).

A Portaria SEMA 159/2020, em atenção às regras previstas na Portaria Conjunta SEMA/FEPAM nº 32/2018, detalha as normas relativas aos procedimentos administrativos de constatação e apuração de infrações ambientais e reforça a inclusão de todas as fases da apuração de infração administrativa no sistema SOL, menciona expressamente os documentos relativos à constatação, defesa, medidas administrativas e multas.

O SOL é constantemente atualizado, e hoje se encontra na sua versão 4.11.3. O advento do sistema eletrônico, no entanto, desencadeou uma série de observações e críticas por parte dos operadores do direito, técnicos e administrados que são usuários da ferramenta.

Evidente que há dificuldades para implantação e aperfeiçoamento do SOL, que foram, inclusive, mencionadas pelo então Coordenador do Grupo de Trabalho que atua com esse enfoque, referiu-se aos “parcos recursos e as dificuldades encontradas, principalmente no que tange à manutenção e melhoria do Sistema pelo desenvolvedor (Procergs)” (RIO GRANDE DO SUL 2020, p. 5).

Em trabalho acerca da inovação no setor público, que estuda o caso da FEPAM, Fernandes *et al* (2020, p. 94) referem que

“a estrutura técnica não conta com um setor dedicado ao planejamento organizacional ou à busca por melhorias. Atualmente encontra-se em avaliação uma revisão estatutária onde será criado um setor de organização de métodos, que centralizará as informações pertinentes a procedimentos e padronizações vinculadas ao licenciamento, hoje dispersas pela instituição. Também não existe um setor que centralize, gerencie ou mesmo incentive inovações. Dificuldades quanto à disponibilidade financeira completam o panorama. Sem recursos financeiros, as inovações limitavam-se a pequenas ações, de baixo custo”

De modo a superar essa dificuldade financeira, em 2022, um lançamento online dos novos módulos do SOL foi realizado independente da Procergs, e em parceria com o Ministério Público do Rio Grande do Sul, que destinou recursos de casos específicos ao melhoramento do sistema.

Na ocasião do lançamento, a então Diretora Presidente da FEPAM, Marjorie Kauffmann ressaltou o “vulto muito grande de tarefas com um número muito limitado de pessoas”, mas também referiu que o problema “só consegue ser resolvido com tecnologia, com inteligência de gestão e é isso que esses módulos vêm a agregar no nosso sistema (SOL)” (FEPAM, 2022).

Dificuldades ainda persistem. Como será observado do levantamento de informações que embasou este estudo, que, por sua vez, só foi possibilitado diante da sistematização eletrônica dos processos administrativos acessíveis ao cidadão. De forma que demonstra a intenção do órgão com a transparência e acesso à informação.

2.2. Prescrição intercorrente no Auto de Infração Ambiental: norma de estabilidade social e a perda do direito de punir do Estado

É direito fundamental, previsto no art. 5, inciso LXXVIII, a garantir de todos, no âmbito administrativo, a uma “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. É o decurso do tempo de forma desarrazoada, que impõe a perda do direito do Estado de punir.

De maneira sintética, a prescrição é norma de estabilidade, ordem e paz social, como bem destacado por Silvio Rodrigues (1998, p. 321.) *“há um interesse social em que situações de fato que o tempo consagrou adquiram juridicidade, para que sobre a comunidade não paire, indefinidamente, a ameaça do desequilíbrio representada pela demanda”*.

Regra geral vigente no nosso país é da prescrição quinquenal da pretensão punitiva do Estado, nos termos do Decreto n. 20.910/32, contatos da prática do fato. No âmbito do processo administrativo federal, a prescrição é regida pela Lei n. 9.873/99, que estabelece os prazos de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, sendo de 05 anos a perda do direito de punir, e de 03 anos se o processo ficar paralisado (art. 1º, §1º). A norma federal que regulamenta o processo administrativo federal de auto de infração, Decreto n. 6.514/08, prevê o advento da prescrição intercorrente, após a lavratura do auto de infração, se o procedimento ficar paralisado por mais 03 anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 21, § 2º).

A exemplo do decreto federal que regulamenta o Processo Administrativo Ambiental (BRASIL, 2008), o Estado do Rio Grande do Sul também considera o período de 3 (três) anos para aplicação do instituto da prescrição intercorrente. O artigo 34, §2º do Decreto Estadual dispõe 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” (RS, 2020)

Assim também dispunha o Decreto anterior, que vigia quando da implementação do SOL, consoante artigo 30, §2º (RS, 2016).

As causas interruptivas da prescrição, por sua vez, são delineadas pelo art. 35 do mesmo Decreto no rol que segue:

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

- II - por qualquer ato inequívoco da administração pública estadual que importe apuração do fato;
- III - pela decisão condenatória recorrível; e
- IV - pela assinatura do Termo de Compromisso Ambiental ou de Parcelamento e Confissão de Dívida.

O parágrafo único do artigo 35, considera ato inequívoco da administração pública estadual previsto no inciso II, apenas os que implicam a instrução ou impulso do procedimento para a apuração dos fatos. Neste sentido, interromperá o prazo prescricional os atos de conteúdo decisório ou os de apuração dos fatos. O entendimento atual do Conselho Estadual de Meio Ambiente é no sentido de que a movimentação que efetivamente retira o processo da inércia administrativa é a que configura apuração do fato, exemplifica-se, ainda, que esse movimento não se limita ao encaminhamento do expediente entre setores do órgão administrativo (RIO GRANDE DO SUL, 2019; RIO GRANDE DO SUL, 2022)

Diante das referidas características da prescrição intercorrente, extrai-se sua relação direta com a duração do processo administrativo, pois se está diante da perda de um direito em decorrência do decurso do tempo em que o Estado permaneceu inerte no processo administrativo.

Nas lições de Odete Medauar (2021), a razoável duração do processo administrativo relaciona-se a outros três princípios constitucionais: da segurança jurídica, à medida em que a inércia administrativa causa incerteza e impede o administrado de certas atividades; da legalidade, uma vez que o cumprimento de prazos pelos agentes públicos não pode sacrificar o contraditório e ampla defesa, tampouco justificado na sobrecarga de demanda; por fim, eficiência, que reflete agilidade temporal, cujo descumprimento culmina na prescrição intercorrente.

Em contraposição ao dever do Estado de fiscalizar, apurar e cobrar as responsabilidades decorrentes de dano ambiental e de as processar em um prazo razoável, a paralização de processos administrativos de auto de infração por mais de 03 anos, sem despacho ou julgamento, culminará na incidência da prescrição intercorrente como consequência de uma atuação ineficiente do Estado. Por ser matéria de ordem pública, pode ser declarada a qualquer tempo no curso do processo, independente de pedido da parte autuado, razão pela qual, tão logo evidenciada sua incidência é dever da Administração Pública declarar a prescrição da pretensão punitivo do Estado.

2.3. Levantamento de dados e resultados estatísticos:

Para uma análise quantitativa e qualitativa do objeto deste trabalho, foi realizado um levantamento de dados de processos de auto de infração em trâmite no Sistema Online de Licenciamento, a fim de entender o fluxo de andamento dos processos de auto de infração, ou seja: a existência, ou não, de uma ordem de julgamento de processos, cuja observância maior se deu na ocorrência da prescrição intercorrente como consequência da atuação Estatal.

Primeiramente, ressalta-se que o processo administrativo é público, e permite o acesso de interessados indiretos, desde que demonstrem interesse particular, coletivo ou geral que pretendem defender (PIETRO, 2023). Casos excepcionais possuem sigilo, o que foi aderido pelo SOL ao restringir determinados documentos do acesso público. Além dessa exceção, portanto, é permitido ao administrado o acesso aos movimentos e decisões de procedimentos na plataforma eletrônica (FERNANDES *et al*, 2020).

Em segundo lugar, destaca-se que o levantamento dos dados no Sistema aconteceu no dia 07 de junho de 2022, após o horário do expediente dos órgãos administrativos da FEPAM, ao passo que coleta de informação de cada um dos processos da amostra selecionada foi feita entre os dias 07 de junho de 2022 e 09 de dezembro de 2022.

O procedimento adotado foi o seguinte: na consulta ao SOL de Andamentos de Solicitações e Processos, foram filtrados, no campo “Módulo” apenas os procedimentos de infração, excluindo-se a modalidade “Licenciamento”.

Realizada a pesquisa, o *layout* do sistema disponibiliza oito informações diferentes sobre os processos, conforme as colunas da Figura 1, são elas: N° Solicitação; Cod Empreendimento, N° Constatação; N° Infração; N° Processo; Data Abertura Processo; Status Processo; Último Andamento em.

Nº Solicitação	Cod Empreendimento	Nº Constatção	Nº Infração	Nº Processo	Data Abertura Processo	Status Processo	Último Andamento em
>		21					13/07/2017 14:57:43
>		22					13/07/2017 16:01:28
>		26					14/07/2017 14:38:56
>		30					17/07/2017 10:51:18

Figura 1- Layout SOL

Do filtro, resultaram 15.742 (quinze mil, setecentos e quarenta e dois) processos, que foram classificados pela coluna “Último Andamento em” na ordem do mais antigo para o mais recente. Assim, observou-se um padrão em diversos processos que em constavam apenas os campos “Nº Constatção” e “Último Andamento em”, de modo que não representam efetivamente um processo de auto de infração, pois carecem de número da infração, número do processo, data de abertura do processo, e sequer possuem documentos instrutórios. Portanto, tais processos – um total de 664 - foram retirados do escopo de análise desta pesquisa, restando 15.078 processos que estavam minimamente instruídos.

Por conseguinte, observou-se outro padrão quanto ao último andamento processual, no sentido de que diversos processos foram movimentados, pela última vez, no mesmo dia, hora e minuto, qual seja, 05/07/2019 às 17h08min. Ressalta-se que esse movimento padrão apontava a mesma informação no campo Andamento, referindo “Andamento FEPAM/SEMA”. Ademais, em nenhum caso continha documentos anexados.

Neste momento, optou-se por filtrar os processos com movimentação até tal data, resultando num total de 401 processos que, ressalta-se, foram movimentados simultaneamente.

Ocorre que no sistema o procedimento é alimentado manualmente, portanto, evidente a impossibilidade de uma movimentação concomitante desse número de processos por um ou alguns funcionários da FEPAM, que representam atos decisórios ou de apuração dos fatos. Nesse sentido, interpretou-se que se tratava de uma movimentação automática do sistema, ou em bloco.

Considerando que a busca foi realizada no dia 07/06/2022, partiu-se da seguinte hipótese para continuar a análise dos dados constatados: se os 401 processos cuja última movimentação

é 05/07/2019 não tiverem transitado em julgado ou encerrados de outra forma (p. ex. pagamento da multa), e se não houver outra movimentação que represente causa de interrupção da prescrição, incidirá sobre eles, de forma simultânea, a prescrição intercorrente no dia 05/07/2022.

Para investigar a ocorrência, ou não dessas hipóteses, optou-se por realizar a análise individual de cada um dos processos, acrescentando-se aos dados fornecidos pelo SOL o levantamento de outras informações: (a) penúltimo andamento; (b) o título do documento do penúltimo; (c) a data do movimento do penúltimo andamento; (d) ocorrência da prescrição intercorrente; (e) o valor da multa aplicada no termo de autuação; (f) observações quanto à anulação, pagamento da multa, ocorrência de penalidade de advertência, conversão da multa em serviços de recuperação, pendência de julgamento em primeira ou segunda instância. Gerou-se uma tabela cujas informações foram agrupadas com as referidas informações, uma em cada coluna.

Após o preenchimento das informações referente a cada um dos 401 processos analisados na tabela de dados, foi possível a análise dos resultados a seguir descrita.

2.4. Análise dos resultados:

O (a) penúltimo andamento combinado com o (b) título do respectivo documento, permitem compreender que os processos tramitavam em diferentes momentos processuais. Enquanto alguns processos aguardavam julgamento, outros constavam como já julgados. Alguns poucos confirmavam o recebimento de notificação por correio ou estavam instruídos – tão somente - com os documentos iniciais, de geração do código do processo. Por outro lado, grande parte dos processos informa que havia sido enviada a defesa ou documentação complementar, confirmando a pendência de julgamento ou despacho.

Uma vez que a movimentação concomitante – de 05/07/2019 às 17h08min - não instruiu os processos, pois sequer juntava documentos, tem-se que ela não possui caráter de instrução ou impulso do procedimento. A combinação destas informações permite inferir que a movimentação concomitante tampouco levou em consideração a fase em que cada processo tramitava, consolidando o entendimento de que não se trata de movimento passível de interromper a prescrição processual administrativa. Acrescenta-se que o movimento também fere a processualidade administrativa diante da sua aleatoriedade, não servindo para concatenar os atos administrativos dentro dos processos analisados.

Complementar à essa informação, as (f) observações adicionais ampliaram a análise dos dados para que se pudesse constatar a ausência de relação entre os processos movimentados em conjunto, pois se extraiu que: 127 (cento e vinte e sete processos) tramitavam na 1ª instância, 37 (trinta e sete) em fase de recurso (2ª instância), 8 (oito) processos foram anulados, 02 (dois) processos foram convertidos em serviços de recuperação ambiental, 03 (três) processos foram sido julgados improcedentes, em 205 (duzentos e cinco) casos a multa estava paga, em 18 (dezoito) casos aplicou-se a conversão de multa simples em advertência e em um caso foi emitido o termo de parcelamento, mas não constavam comprovantes de pagamento.

A seguir, após constatação de que o movimento concomitante em 05/07/2019 não era causa interruptiva do prazo da prescrição intercorrente, a (c) data do movimento do penúltimo andamento foi utilizada como data-base para a indicação da prescrição, pois estes, em todos os casos analisados, eram movimentos minimamente instrutórios do processo de auto de infração.

Constatou-se, nesse sentido, que 165 (cento e sessenta e cinco) processos estavam pendentes de julgamento ou despacho, portanto prescritos. Dos processos prescritos, as (f) observações adicionais também revelaram que aproximadamente 77% dos casos tramitavam na 1ª Instância de julgamento, ou seja, aguardavam Decisão pela Junta de Julgamento de Autos de Infração – JJIA, ao passo que 23% tramitavam na 2ª instância de julgamento, aguardando decisão por parte da Junta Superior de Julgamento de Recursos (JSJR).

Extrai-se, ainda, que os processos prescritos somam, conforme (e) valores das multas aplicadas, R\$2.914.975,03 (dois milhões, novecentos e catorze mil, novecentos e setenta e cinco reais e três centavos) em multas previstas, sobre as quais o Estado perde o direito de cobrar.

Para além da prescrição, chama atenção que, dentre os 401 processos analisados individualmente, 205 (duzentos e cinco) processos poderiam estar baixados/arquivados pois contém multa paga. Destes, 53 (cinquenta e três) possuem, inclusive, uma notificação do órgão estadual homologando o pagamento. No entanto, apresentam o mesmo status de “*Aguarda Julgamento, Não Julgado*”, demonstrando a ausência de padronização de encerramento dos processos de auto de infração ou a correspondência do status com a efetiva fase processual em que se encontram.

A comprovação, pelo sistema, do pagamento das multas aplicadas também não está sistematizada. A agregação dos dados quanto à (c) data da penúltima movimentação processual aponta que uma movimentação concomitante em 85 (oitenta e cinco) processos foi identificada no dia 17/06/2019, sobre a qual o sistema indicou o pagamento das guias de multa. Ressalta-se

que essa data não coincide com a data do efetivo pagamento de cada uma das multas, o que demonstra que a movimentação também ocorreu de maneira automática. Ocorre que, após este movimento, os processos não foram tratados pelo órgão, de forma que, para o administrado, resta a incerteza sobre o arquivamento ou baixa do processo e acrescenta-se o risco de incorrer em agravamento da penalidade decorrente da reincidência em auto de infração, caso se considere que o auto permanece ativo.

Por fim, de maneira adicional, observou-se que a inclusão de documentos por parte do administrado também carece de melhoramentos, visto que sempre recebe consta como “Defesa Administrativa” na coluna “Andamento”, independente do conteúdo. Juntadas de procuração, envio de comprovantes de pagamento de multa, defesas com remessa à JJIA ou recursos endereçados à JSJR, todos recebem a mesma denominação neste campo, de forma que, se o administrado não nomear corretamente o documento que está juntando, o funcionário responsável pelo processo deve fazer uma análise prévia do documento, a fim de entender sua fase processual, e direcionar corretamente ao próximo movimento.

3. CONCLUSÃO:

Este estudo buscou levantar impactos da implementação do processo eletrônico na eficiência do Estado do Rio Grande do Sul em apurar infrações ambientais, a partir da análise do número de processos sobre os quais incidiu a prescrição intercorrente.

Para tanto, utilizou-se dos dados de processos administrativos de auto de infração, em tramitação no Sistema Online de Licenciamento – SOL, combinado com análise particular de uma amostra não aleatória de processos.

Dos resultados analisados, pode-se concluir que, apesar de se traduzir em um procedimento eletrônico digital (RIO GRANDE DO SUL, 2018), as movimentações processuais são, regra geral, alimentadas manualmente pelos funcionários da FEPAM, e nem sempre representam a temporalidade dos fatos.

Além disso, não há padronização sobre a denominação dada às movimentações processuais, há exemplos em que um documento juntado não representa o que o sistema está descrevendo que ele é. Por fim, observa-se a completa ausência de uma padronização dos fluxos processuais ou *workflow*.

Odete Medauar (2021, p.80) refere que “o processo instituído implica organização racional da edição de muitos atos administrativos”. A consecução de medidas a serem tomadas, nesse sentido, deve estar sistematizada pelo órgão público, de maneira racionalizada, a fim de que o funcionário público saiba o que fazer para garantir um processo neutro e efetivo.

A análise dos resultados permite inferir que o trâmite dos processos de infração ambiental não acontece de forma racionalmente sistematizada no SOL. A mesma nomenclatura para determinado “Andamento” representou, nos casos analisados, movimentações diversas. O mesmo ocorre com a nomenclatura da coluna “Status Processo”.

Nesse sentido, a implementação de um fluxo efetivo não garante apenas a segurança do administrado em compreender a movimentação e reconhecer os atos administrativos ali representados, mas colabora, principalmente, com o trabalho do funcionário público. Para tanto, faz-se também necessária a capacitação dos funcionários do órgão.

Dentre as consequências dessas dificuldades, ressalta-se a morosidade no julgamento ou encerramento de auto de infrações, a ocorrência de vícios procedimentais e, de forma mais grave, a prescrição intercorrente. Concluiu-se que o procedimento eletrônico digital ainda carece de aprimoramentos que garantam a processualidade nos autos de infração em tramitação no SOL, diante da inobservância aos critérios temporais nos fluxos processuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – RS (Estado). Decreto nº 53.202, de 26 de setembro de 2016. Regulamenta os arts. 99 a 119 da Lei nº 11.520, de 3 de agosto de 2000, e os arts. 35 a 37 da Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, e dispõe sobre as infrações e as sanções administrativas aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente estabelecendo o seu procedimento administrativo no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RS (Estado). Decreto nº 55.374, de 22 de julho de 2020. Regulamenta os arts. 90 A 103 da Lei Nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, que dispõem sobre as infrações e as sanções administrativas aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente estabelecendo o seu procedimento administrativo no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, e os arts. 35 e 36 da lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, que dispõem sobre as infrações e penalidades no âmbito do sistema estadual de recursos hídricos. Porto Alegre, RS.

FARIAS, Talden. Competência Administrativa Ambiental: fiscalizações, sanções e licenciamento ambiental na lei complementar 140/2011. 2. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2022.

FEPAM. Lançamento: Novos Módulos do Sistema On-line de Licenciamento (SOL). Porto Alegre: Fepam, 2022. Son., P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Fpr78m1u1bI>. Acesso em: 02 fev. 2023.

FERNANDES, B.D.; VECCHIA, F.A.; VOLQUID, R.; GAYER, B.D. Inovação no setor público: análise de um órgão estadual de meio ambiente e estudo de caso. In: The Journal of Engineering and Exact Sciences. Viçosa/MG, BR, v.06, n.01, p. 92-97, fev. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/jcec/article/view/9574>. Acesso em: 09 set. 2021

FILHO, Romeu Felipe B. Processo administrativo disciplinar. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

MEDAUAR, Odete. A processualidade no Direito Administrativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. Processo Administrativo Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. Barueri: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771325. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771325/>. Acesso em: 28 dez. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Consema. Parecer no Processo nº 0082940567134. Relatores: Ana Carolina Dauve e Roberta Bez Viegas. Ata da 172ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica Permanente de Assuntos Jurídicos. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/upload/arquivos/202001/06140641-ata-da-172-reuniao-ordinaria-da-ctpaju-27-11-2019.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Consema. Parecer no Processo nº 0032930567143. Relator: Álvaro Moreira. Ata da 253ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/upload/arquivos/202209/29142209-ata-253-reuniao-ordinaria-do-consema-18-08-2022.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Portaria Conjunta nº 32, de 06 de novembro de 2018. Regula a obrigatoriedade do Sistema Online de Licenciamento Ambiental - SOL, no âmbito da Secretaria Estadual do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMA, e da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM. Portaria Conjunta Sema/Fepam. Porto Alegre, 10 dez. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Secretaria de Governança e Gestão Estratégica. Processo 030164-0200/20-3. Porto Alegre: TCE-RS, 2021. Disponível em: https://tcers.tc.br/consultas/processo_detalhe/?processo=301640200203. Acesso em: 10 fev. 2023.

RODRIGUES, Silvio. Direito Civil. Saraiva: São Paulo, v. 1, 1998.

TCE – Tribunal de Contas do Estado/RS. Relatório de Auditoria de Regularidade: 118/2017. Porto Alegre: TCE, 2018.

TCE – Tribunal de Contas do Estado/RS. Relatório de Auditoria de Regularidade: 50/2018. Porto Alegre: TCE, 2019.

