

PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

1. INTRODUÇÃO

A prescrição intercorrente administrativa está relacionada à perda, pela autoridade competente, de seu poder sancionador devido à omissão prolongada em apreciar ou realizar qualquer ato capaz de fazer avançar o processo administrativo.

O trâmite do processo administrativo é organizado em fases e procedimentos, exteriorizados por prazos e providências que devem ser tomadas pelas partes e pelo órgão competente, sendo certo que pelos princípios que orientam o nosso ordenamento jurídico, é injusto que alguém responda indefinidamente por uma acusação, ou seja, a Administração Pública, na condução do processo administrativo ambiental, deve respeitar o direito fundamental à razoável duração do processo.

O direito à razoável duração do processo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45/04, sendo inserido como Direito e Garantias Fundamentais no artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, que estabelece que *"a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação."* Esse direito representa um mandado de otimização de observância inafastável pela Administração Pública, principalmente quando combinado com o dever de manutenção da eficiência na prestação dos atos administrativos, conforme previsto no artigo 37º da Constituição Federal.

É importante ressaltar que ninguém se beneficia dessa demora além do próprio órgão julgador, especialmente considerando que, ao longo do processo administrativo ambiental, o valor da penalidade de multa simples imposta só aumenta, em face da correção monetária e os juros de mora incidentes ao longo do tempo. Por esse motivo, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que a regra é a prescritibilidade das pretensões, sendo vedada a possibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado (RE 636886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe-157 24/06/2020), sob pena de grave violação ao princípio da segurança jurídica.

Portanto, é inquestionável a aplicação do instituto da prescrição intercorrente no processo administrativo, uma vez que é incompatível submeter o suposto infrator a um julgamento *ad eternum*, devido à negligência do Estado em cumprir seus deveres intrínsecos de forma tempestiva e eficaz. Nos próximos tópicos, abordaremos a aplicabilidade desse instituto no âmbito federal e estadual/municipal, os quais são fundamentados em legislações e prazos distintos:

2.1. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL FEDERAL

De acordo com a Lei Federal 9.873/99 e o Decreto 6.514/08, nos casos em que a ação punitiva decorre exclusivamente da Administração Pública Federal, a prescrição intercorrente restará caracterizada quando o procedimento administrativo ficar paralisado, injustificadamente, por mais de três anos.

Para melhor entendimento, apresento os preceitos da Lei Federal 9.873/99 referentes ao instituto em questão:

Art. 1º: A ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, prescreve em cinco anos, contados a partir da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º: A prescrição ocorre quando o procedimento administrativo fica paralisado, por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, e os autos são arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Art. 2º: A prescrição da ação punitiva é interrompida por:

- I - notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- II - qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato;
- III - decisão condenatória recorrível;
- IV - qualquer ato inequívoco que represente uma tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da Administração Pública Federal.

Assim sendo, em síntese, para que a prescrição intercorrente reste caracterizada no âmbito federal, são necessários os seguintes requisitos:

1. Instauração do procedimento administrativo em decorrência da lavratura do auto de infração ambiental.
2. Inércia da autoridade competente, ou seja, a paralisação injustificada do procedimento administrativo.
3. Decurso de mais de três anos pendente de julgamento ou despacho.

Dito isto, uma vez preenchidos os itens acima, a prescrição intercorrente é reconhecida, resultando no arquivamento dos autos de ofício ou mediante requerimento da parte interessada.

2.2. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL ESTADUAL E MUNICIPAL

No âmbito estadual e municipal, a ausência de legislações específicas que tratem da prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental vai de encontro aos princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo.

O entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, por meio do tema repetitivo 328 e do Recurso Especial 1.115.078/RS, é de que a Lei Federal 9.873/99, mencionada anteriormente, não se aplica aos processos administrativos em esfera estadual ou municipal, mas apenas aos de âmbito federal.

No entanto, conforme visto alhures, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra é a prescritibilidade das infrações, não sendo crível que a falta de orientação legislativa por parte dos entes estatais beneficie o próprio órgão público em razão de sua negligência. Nesse sentido, a prescrição intercorrente é uma decorrência lógica e necessária dos princípios da segurança jurídica, celeridade processual e eficiência administrativa, não sendo admissível violar esses princípios por omissão estadual ou municipal na regulamentação da matéria.

Dessa forma, diante da falta de legislação estadual que trate do prazo prescricional intercorrente, e considerando que as multas administrativas ambientais possuem natureza não tributária, é cabível a aplicação analógica do prazo quinquenal previsto no Art. 1º do Decreto 20.910/32:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Esse decreto, embora tenha sido editado pelo Executivo Federal, regula a prescrição das dívidas ativas tanto da União quanto dos Estados e Municípios, sendo plenamente aplicável por meio da analogia nos termos do artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça também respalda essa aplicação analógica, conforme evidenciado no julgamento do REsp 1480350/RS 2014/0142962-8. A lacuna legislativa referente ao prazo de atuação do Tribunal de Contas da União, por exemplo, foi suprida aplicando-se o prazo quinquenal, por analogia aos artigos 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99.

Portanto, no âmbito estadual ou municipal, a prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental será regulada com base no Decreto 20.910/32, ficando caracterizada quando o procedimento administrativo ambiental permanecer paralisado injustificadamente por mais de 5 (cinco) anos.

3. CASO PRÁTICO

Para finalizarmos este artigo, é pertinente apresentação de um caso prático desenvolvido em nosso escritório, que trata pontualmente sobre o tema em discussão, que, por sinal, obteve julgamento favorável na Primeira Turma Recursal da Comarca de Uberaba/MG.

Entre linhas, o nosso cliente havia sido autuado pelo Estado de Minas Gerais, por infração ambiental lavrada no ano de 2007, sendo apresentado, tempestivamente, a defesa administrativa em dezembro deste mesmo ano. **Em fevereiro de 2011**, ou seja, quase (quatro) anos depois de apresentada a defesa o processo **sofreu sua primeira e única manifestação antes da decisão**.

Após o despacho, proferido em 08/02/2011, que constatou a tempestividade da defesa e determinou o encaminhamento dos autos à área técnica para confecção de relatório técnico (que nunca chegou a ser elaborado) o ato consequente foi o parecer jurídico datado de 16/01/2017 e a consequente decisão em 15/02/2017, ou seja, a administração pública permaneceu injustificadamente inerte por pelo menos 6 (seis) anos!

Por esta razão, em sede de Ação Anulatória com pedido de Antecipação de Tutela, foi pleiteado, preliminarmente, a prescrição intercorrente, em vista de ter sido o processo administrativo paralisado por mais de 05 (cinco) anos, nos termos do Decreto 20.910/32.

Resumidamente, a referida ação foi levada a discussão para Primeira Turma Recursal, que proferiram acórdão no sentido de acolher a tese quanto a prescrição intercorrente.

4. CONCLUSÃO:

A prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental é um tema relevante e de grande importância para garantir a segurança jurídica, a celeridade processual e a eficiência administrativa. Trata-se de um instituto que visa evitar que a Administração Pública mantenha indefinidamente o poder sancionador sobre um suposto infrator, em virtude de sua própria omissão em dar andamento ao processo.

No âmbito federal, a prescrição intercorrente está prevista na Lei Federal 9.873/99 e no Decreto 6.514/08. De acordo com essas normas, a paralisação injustificada do procedimento administrativo por mais de três anos resulta na prescrição intercorrente, que leva ao arquivamento dos autos. A interrupção da prescrição ocorre mediante a notificação ou citação do indiciado, por atos inequívocos de apuração do fato ou por decisão condenatória recorrível.

No entanto, no âmbito estadual e municipal, não há legislações específicas que tratem da prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental. Nesses casos, aplica-se analogicamente o prazo quinquenal estabelecido pelo Art. 1º do Decreto 20.910/32. Esse decreto, embora editado pelo Executivo Federal, regula a prescrição das dívidas ativas tanto da União quanto dos Estados e Municípios. Portanto, a ausência de legislação estadual não impede a ocorrência da prescrição intercorrente, desde que o procedimento administrativo fique paralisado por mais de cinco anos.

No caso prático apresentado, a decisão favorável da Primeira Turma Recursal da Comarca de Uberaba/MG reconheceu a prescrição intercorrente em um processo administrativo ambiental estadual. O processo ficou paralisado por mais de seis anos, configurando a inércia da Administração Pública. Assim, foi acolhida a tese da prescrição intercorrente, resultando na perda do direito de punir o infrator.

Em suma, a prescrição intercorrente é um instrumento que visa proteger os direitos fundamentais à razoável duração do processo e à segurança jurídica. Embora sua regulamentação seja mais precisa no âmbito federal, é possível aplicar o prazo quinquenal do Decreto 20.910/32 para a ocorrência da prescrição intercorrente no âmbito estadual e municipal. É importante que a Administração Pública observe os prazos e atue de forma diligente para evitar a prescrição intercorrente e garantir um processo administrativo ambiental justo e eficiente.

5. Referências:

- I. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- II. BRASIL. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2010. Seção 1, p. 1.

- III. BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo administrativo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 nov. 1999. Seção 1, p. 1.
- IV. BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Estabelece as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 2008. Seção 1, p. 1.
- V. BRASIL. Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal de que trata o § 1º do art. 1º do Decreto nº 4.597, de 24 de janeiro de 1923, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 7 jan. 1932.