

O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS NOS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS: A VIA DE MÃO DUPLA ENTRE A PERDA DA PRETENSÃO JURÍDICA PUNITIVA E A GARANTIA AO DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO¹

Adélia Alves Rocha²

¹ **Como citar este artigo científico.** ROCHA, Adélia Alves; MOTA, Leandro Gabriel Moura Teixeira. O reconhecimento da prescrição intercorrente nos processos administrativos de apuração de infrações ambientais nos estados-membros e municípios: a via de mão dupla entre a perda da pretensão jurídica punitiva e a garantia ao direito fundamental à razoável duração do processo. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 15-41, jan.-abr. 2023.

² Doutoranda em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC. Especialização junto ao Departamento de Jurisprudência da Faculdade de Direito da Universidade de Pisa-Itália (UNIVERSITÀ DI PISA/ DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA). Mestrado em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Minas Gerais (UNIMONTES). Pós-graduação (Especialização *Lato Sensu*) em Direito Ambiental e Gestão Estratégica de Sustentabilidade pelo Instituto Educacional Santo Agostinho (FADISA). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Bolsista em Programa de Iniciação Científica da CAPES (2005/2006). Bolsista de Produção Científica FAPEMIG (2011/2013). Advogada. Professora no Ensino Superior - Instituto Educacional Santo Agostinho (2011 a 2018) e Universidade Estadual de Montes Claros MG-UNIMONTES (2015 a 2018). Assessora Jurídica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Montes Claros/MG (2017 a 2021). *e-mail*: adelialvess@yahoo.com.br

*Leandro Gabriel Moura Teixeira Mota*³

SUMÁRIO. I Contextualização da discussão. II A prescrição intercorrente em sede de processos administrativos de apuração de infrações ambientais nos Estados-Membros e Municípios e sua aplicação na jurisprudência. III O reconhecimento da prescrição intercorrente como uma expressão da segurança jurídica e Direito Fundamental do cidadão. IV O péssimo exemplo de Minas Gerais. V Considerações finais. Referências.

I CONTEXTUALIZAÇÃO DA DISCUSSÃO

É entendimento majoritário – dir-se-ia, quase unânime – na doutrina e jurisprudência, especialmente após as balizas teóricas sedimentadas pelo Professor Agnelo Amorim Filho (1961) em seu clássico e referencial artigo intitulado “*Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis*”, que – salvo raríssimas exceções como, por exemplo, as ações de natureza declaratória e, mais recentemente no campo jurídico, a reparação ao dano ambiental *in natura* – ***a inação e/ou negligência do titular, aliado a passagem do tempo, são capazes de fazer sucumbir direitos e pretensões jurídicas, bem como suas consequentes ações de natureza condenatória.*** Sendo essa, aliás, a linha seguida pelo art. 189 do Código Civil (CCB - Lei 10.406, de 10-02-2002) e sufragada no Enunciado n.º 14 da I Jornada de estudos

³ Possui Especialização em Direito Constitucional e Processual Civil, atualmente é Tabelião no Estado de Minas Gerais [Aprovado em Concurso Público de Provas (objetiva/dissertativa/oral) e Títulos - Edital 02/2011 da CGJ/TJMG] e membro/presidente do Instituto de Estudos e Protestos de Títulos/Sessão Minas Gerais (IEPTB-MG). Professor das Faculdades Santo Agostinho de Montes Claros-MG entre os anos de 2008 e 2016 (cursos de Direito, Sistemas de Informação e Serviço Social). Advogou por sete anos, tendo sido inscrito nos quadros da OAB/MG sob o n.º 106.978. Graduado na 1.ª Turma da Faculdade de Direito das Faculdades Santo Agostinho de Montes Claros-MG (2002/2006). Tem experiência e atua na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, Administrativo, Processo Civil, Direito Civil e Registros Públicos. *e-mail*: leandrogabriel1@yahoo.com.br

para interpretação e aplicação do Conselho da Justiça Federal. Este último, nos seguintes termos:

I Jornada de Direito Civil - Enunciado 14 - 1) O início do prazo prescricional ocorre com o surgimento da pretensão, que decorre da exigibilidade do direito subjetivo; 2) o art. 189 diz respeito a casos em que a pretensão nasce imediatamente após a violação do direito absoluto ou da obrigação de não fazer.

Quanto ao Código Civil citado, o texto assim está anunciado:

Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular **a pretensão**, a qual se extingue, pela **prescrição**, nos prazos a que aludem os **arts. 205 e 206**. [grifo nosso]

Assim, tem-se que a **prescrição extintiva de direitos**⁴, no ordenamento pátrio, é, simultaneamente, por um lado, uma espécie de punição em face da desídia consolidada no tempo e, por outro, a constituição de um direito subjetivo do outro polo do litígio, dado que as diretrizes de segurança jurídica e isonomia não permitem que alguém seja demandado *ad-aeternum* (TARTUCE, 2010, p. 181-183).

Neste cenário, com relação aos interesses de punição e arrecadação do Estado, a prescrição pode ocorrer em face da **pretensão executória** (isto é, àquela destinada a promoção da execução de sanção imposta ao término do processo administrativo em prazo de até cinco anos) ou **punitiva**. E pode atingir pretensões jurídicas tanto em sede de Direito Material, como no contexto de relações processuais, sejam elas judiciais ou administrativas.

⁴ Não é despidendo lembrar que o ordenamento jurídico brasileiro também possui regramento sobre a denominada **prescrição aquisitiva de direitos**, cujo exemplo clássico é a usucapião e possui regramento próprio no CCB e demais legislações especiais.

Logo, tem-se que a *prescrição da pretensão punitiva* se subdivide em *prescrição da pretensão punitiva propriamente dita* e *prescrição da pretensão punitiva intercorrente*. Sendo que aquela se inicia a partir do fato (conduta/resultado) e se encerra com a coisa julgada administrativa. Esta, tem lugar a partir da lavratura do auto de infração e enquanto perdurar o processo administrativo de apuração de infração ambiental.

Aqui, interessa mais detidamente a análise de tema ainda tormentoso, ou seja, a possibilidade – ou melhor, o direito – de ver reconhecida a prescrição – dita intercorrente – por desídia/negligência do Estado na administração/gestão dos processos administrativos voltados a apuração de infrações ambientais e no cenário dos Estados-membros e Municípios da Federação.

II A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS NOS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS E SUA APLICAÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA

O tema deste artigo se concentra no ponto mais tormentoso do debate, como já dito. Ou seja, a aplicação da prescrição intercorrente nos processos administrativos de apuração de infrações ambientais no âmbito das Unidades da Federação, ressalvada a União, pelo simples fato de que no cenário desta a questão já está devida e adequadamente regulamentada através da Lei Federal 9.873, de 23-11-1999, e no art. 21, § 2.º do Decreto Federal 6.514, de 22-07-2008, de modo que não há mais espaço para discussões e controvérsias, mormente porque o prazo fixado em três anos para a prescrição intercorrente no âmbito da União foi ao encontro das diretrizes debatidas sobre o tempo razoável de duração dos processos no cenário internacional⁵.

⁵ Neste sentido, dentre outros, *vide* o conteúdo do art. 8.º, item 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos / Pacto de San José da Costa Rica (ratificada no Brasil pelo Decreto 678, de 06-11-1992) e o art. 6.1 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, bem como as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Europeia de Direitos Humanos.

Já no âmbito das Unidades da Federação – leia-se Estados, Municípios e Distrito Federal – a questão tem se apresentado bem diferente e gerado debates e aplicações, muitas vezes, não uniformes do Direito, ocasionando uma quebra de isonomia e trazendo insegurança jurídica ao sistema, posto que situações análogas são apreciadas e julgadas de modo diferente nos diversos Tribunais de Justiça do país.

Nesta linha, trazem-se à baila – a título de exemplificação – julgados dos Tribunais de Justiça dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Julgados que ilustram bem a divergência de posições sobre a matéria e mostram como a linha de interpretação e aplicação do Direito tem destoado entre as Turmas dos referidos Órgãos Julgadores:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO ANULATÓRIA – SANÇÃO ADMINISTRATIVA – INFRAÇÃO AMBIENTAL – PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE – PROCESSO ADMINISTRATIVO – PARALISAÇÃO – PRAZO – DECRETO N.º 20.910/32. 1- Na ausência de regulamentação específica, no âmbito do Estado de Minas Gerais acerca da prescrição intercorrente da pretensão punitiva do ente público, decorrente de infração ambiental, aplica-se por analogia, o prazo de cinco anos previsto no Decreto n.º 20.910/32, incidente às pretensões em face da Fazenda Pública; 2- Há prescrição intercorrente da pretensão punitiva quando o procedimento de apuração do auto de infração ambiental fica paralisado, injustificadamente, por período superior a cinco anos. (TJMG-Apelação Cível N.º 1.0000.18.057043-4/004 - COMARCA DE Belo Horizonte - Apelante(s): NOG PARTICIPACOES S/A NOGPARG - Apelado(a)(s): INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS IEF-DJ: 11/10/2019) [grifo nosso]

EXECUÇÃO FISCAL - EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - MULTA AMBIENTAL - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL - RESP n.º 1.115.078/RS - PRESCRIÇÃO COMUM - INOCORRÊNCIA - SÚMULA

467, DO STJ E RESP n.º 1.112.577/SP - PROVIMENTO DO RECURSO. - **Consoante assentado no bojo do REsp. 1.115.078/RS, afetado como representativo da controvérsia, o parágrafo primeiro, do artigo 1.º, da Lei n.º 9.873/1999, que regulamenta o instituto da prescrição intercorrente, não se aplica aos processos administrativos em trâmite no âmbito municipal e estadual, já que a referida lei limita-se ao plano federal. - De igual sorte, dada a especificidade do instituto da prescrição intercorrente em nosso sistema, não é possível invocar o disposto no artigo 1.º, do Decreto 20.910/1932 para suprir a omissão legislativa, já que este diz respeito à prescrição do direito de ação. - Nos termos da Súmula 467, do col. STJ, e do que fora decidido no REsp. n.º 1.112.577/SP, também representativo da controvérsia, o prazo para a cobrança da multa por infração administrativa ao meio ambiente é de cinco anos, contados do término do processo administrativo, eis que antes desse termo não é possível a cobrança do crédito por ausência de definitividade. - Na ausência de norma que regulamente a prescrição intercorrente no âmbito estadual e não tendo transcorrido cinco anos do término do processo administrativo até o ajuizamento da Execução Fiscal, deve ser rejeitada a tese de ocorrência de prescrição, suscitada em exceção de pré-executividade. (TJMG-APELAÇÃO CÍVEL N.º 1.0000.19.036006-5/001 - COMARCA DE PARACATU - APELANTE(S): ESTADO DE MINAS GERAIS - APELADO(A)(S): JOAQUIM ALVARES DA SILVA CAMPOS - INTERESSADO(S): INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS-DJ: 03/07/2019) [grifo nosso]**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. **MULTA** DECORRENTE DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PARALISAÇÃO DURANTE MAIS DE CINCO ANOS A CONTAR DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. INÉRCIA DA FEPAM. **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE** CARACTERIZADA. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO PRAZO PRESCRICIONAL DO DECRETO NO 20.910/32. No processo administrativo instaurado com vistas à imposição de multa ambiental aplica-se, por analogia, o prazo de prescrição quinquenal previsto no Decreto no 20.910/32. Verificada a inércia da Administração Pública, diante do transcurso

de lapso temporal superior a cinco anos entre a interposição do recurso administrativo e sua apreciação pelo Diretor-Presidente da FEPAM, a pretensão de impor sanção administrativa por infração ambiental resta fulminada pela prescrição intercorrente. Precedentes do STJ e desta Corte. Decisão singular reformada. Exceção de pré-executividade acolhida. RECURSO PROVIDO. (TJRS-Agravo de Instrumento, N.º 70082402801, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: 31-10-2019 - Publicação: 05-11-2019) [grifo nosso]

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MULTA POR AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO N.º 20.910/32. NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. [...] **Prescrição Intercorrente no processo administrativo. Tratando-se de multa ambiental, ainda que não tenha natureza tributária, o prazo prescricional é o quinquenal contido no art. 1.º, do Decreto n.º 20.910/32. Apesar de disciplinar o Decreto as pretensões contra a fazenda pública, deve ser aplicado extensivamente aos seus créditos, desde que outro prazo não seja previsto em lei especial, em razão do princípio da isonomia. Precedentes do STJ, processados na forma do art. 543-C do CPC.** Não tendo sido implementado o lapso quinquenal sem despachos e manifestações da autoridade administrativa, não resta configurada a **prescrição intercorrente** no processo administrativo. [...] AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (TJRS-Agravo de Instrumento, N.º 70064112196, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em: 20-05-2015 - Publicação: 26-05-2015) [grifo nosso]

EXECUÇÃO FISCAL. MULTA AMBIENTAL. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. PRESCRIÇÃO NÃO CONFIGURADA. PRAZO PRESCRICIONAL QUE SOMENTE TEM INÍCIO APÓS O TÉRMINO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. [...] Desse modo, considerando que o crédito só

se tornou exigível após o término do procedimento **administrativo**, ocorrido em 25/10/2005, e que a execução foi ajuizada em 30/06/2006, não se operou a **prescrição** quinquenal. Em relação ao pleito de **prescrição intercorrente** administrativa, formulado às fls. 252/257, melhor sorte não assiste ao apelado. Alega o apelado a ocorrência de **prescrição intercorrente** no seio do **processo administrativo**, visto que interposta a impugnação administrativa em 19/12/2000, a decisão só se realizou em 25/10/2005, ultrapassando o prazo de três anos previsto na Lei Estadual n.º 5.427/2009. De início, há que se afastar a incidência do prazo trienal previsto no art. 74, § 1.º da Lei Estadual n.º 5.427/2009, visto que se trata de legislação posterior ao término do **processo administrativo**. Tem-se, portanto, que acaso fosse se reconhecer a ocorrência da **prescrição intercorrente** no âmbito do **processo administrativo**, não haveria como se considerar o prazo trienal pretendido pelo apelado. *Deveria ser considerado, por analogia, o prazo quinquenal que a Fazenda possui para cobrar o crédito não tributário. Sob essa ótica, verifica-se que, entre a impugnação e a decisão no processo administrativo, não se operou o prazo de cinco anos, não havendo que se falar em prescrição intercorrente.* Além disso, pelo que se verifica do referido **processo administrativo**, não houve inércia da Fazenda Pública apta a configurar a desídia na tramitação do feito. Isso porque, no curso do procedimento **administrativo** foram realizadas diversas movimentações pela administração pública para dar impulso ao **processo**, inclusive, solicitando informações dos órgãos competentes a respeito das alegações da apelada. Recurso provido. (TJRJ-AP. CIV. Processo: [0002838-63.2006.8.19.0045](#) – Rel. Des(a). RENATA MACHADO COTTA - Julgamento: 07/03/2018 - TERCEIRA CÂMARA CÍVEL-Data de Publicação: 12/03/2018) [grifo nosso]

Assim é que, quando se analisam os diversos julgados dos Tribunais Estaduais pelo Brasil – e aqui, dentre as jurisprudências dos Estados consultados, abrem-se um parênteses para excepcionar a situação do Rio de Janeiro, que já efetuou a regulamentação da matéria em âmbito estadual através do art. 74 da Lei 5.427, de 2009 – constata-se que a grande razão dessa falta de uniformidade em reconhecer a incidência da prescrição intercorrente se deve, especialmente, àquilo que se julga ser um equívoco acerca da

pertinente linha de interpretação dos julgados paradigmáticos do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ou seja, os REsps. N.º 1.112.577-SP e 1.115.078-RS, ambos de relatoria do Ministro Castro Meira, e cuja síntese dos argumentos está assim construída:

Jurisprudência em Teses n.º 30 – Direito Ambiental - Superior Tribunal de Justiça - Brasília, 18 de Março de 2015 – Temas Repetitivos 146 e 147 –

“A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que o prazo para a cobrança da multa imposta ante transgressão administrativa é de cinco anos, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, aplicado por isonomia, à falta de regra específica para regular esse prazo prescricional. As duas Turmas de Direito Público assentaram que, por tratar-se de multa administrativa, não se pode aplicar a regra geral de prescrição prevista no Código Civil, seja o de 1916 seja o Novo Código Civil. Embora sedimentada a orientação de que os prazos prescricionais do novo Código Civil não se aplicam às relações disciplinadas pelo Direito Público, devendo incidir na espécie o art. 1.º do Decreto 20.910/32, a questão relativa ao prazo prescricional para a cobrança de crédito decorrente de multa por infração administrativa ao meio ambiente comporta exame à luz das disposições contidas na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009. **Todavia, esses dispositivos legais não incidem no caso em exame, já que a multa por infração ambiental foi aplicada por entidade estadual de fiscalização e proteção do meio ambiente, fora, portanto, do campo de incidência dos referidos diplomas legais. Somente as ações administrativas punitivas desenvolvidas no plano da Administração Federal, direta ou indireta, serão regradas por essas duas leis. Em outras palavras, sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, devendo a prescrição, nesses casos, ser disciplinada pela regra do já citado art. 1.º do Decreto 20.910/32, nos termos da jurisprudência sedimentada desta Corte. Essas considerações fizeram-se necessárias, porque o IBAMA – autarquia pública federal responsável pela fiscalização e proteção do meio-ambiente - participou do feito na condição de interessado. Ressalta-se, pois, que a orientação firmada nesse julgado não se aplica, a princípio, à prescrição de multa ambiental lavrada por órgão ou entidade da Administração Federal, direta ou indireta.” (STJ-Resp. 1.112.577-SP, Rel. Ministro**

Castro Meira, Primeira Seção, julgado em: 09/12/2009, DJe: 08/02/2010) [grifo nosso]

Informativo n.º 0428 - Período: 22 de março a 2 de abril de 2010. PRIMEIRA SEÇÃO - REPETITIVO. PRESCRIÇÃO. MULTA. MEIO AMBIENTE. Trata-se de recurso representativo de controvérsia (art. 543-C do CPC e Res. n. 8/2008-STJ) em que a questão em debate resume-se à definição do prazo prescricional para a cobrança de multa administrativa por infração à legislação federal, no caso, a Lei n. 9.873/1999 (com os acréscimos da Lei n. 11.941/2009), nos autos de execução fiscal ajuizada pelo Ibama para cobrança de débito inscrito em dívida ativa. **Ressaltou o Min. Relator que a questão já foi debatida no REsp. 1.112.577-SP, DJe 8/2/2010, também sob o regime dos recursos repetitivos, mas somente quando a multa administrativa decorria do poder de polícia ambiental exercido por entidade estadual, situação em que não seria pertinente a discussão sob as duas leis federais citadas.** Agora, no caso, como a multa foi aplicada pelo Ibama, entidade federal de fiscalização e controle do meio ambiente, é possível discutir a incidência daquelas leis federais, o que foi feito nessa hipótese. Diante disso, a Seção entendeu incidente o prazo de cinco anos (art. 1.º da citada lei) para que, no exercício do poder de polícia, a Administração Pública Federal (direta ou indireta) apure o cometimento da infração à legislação do meio ambiente. Esse prazo deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que houver cessado a infração. Observou que o art. 1.º da Lei n. 9.873/2009 estabeleceu o prazo para a constituição do crédito, não para a cobrança judicial do crédito inadimplido. Ressaltou, ainda, que, **antes da MP n. 1.708/1998, convertida na Lei n. 9.873/1999, não existia prazo decadencial para o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública Federal, por isso a penalidade aplicada, nesses casos, sujeita-se apenas ao prazo prescricional de cinco anos segundo a jurisprudência deste Superior Tribunal, em razão da aplicação analógica do art. 1.º do Dec. n. 20.910/1932.** Ademais, a jurisprudência também já assentou que, por se tratar de multa administrativa, não é aplicável a regra geral de prescrição do CC, seja o de 1916 ou o de 2002. (STJ-REsp. 1.115.078-RS, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 24/3/2010.) [grifo nosso]

Nesta senda, é possível observar que, ao contrário dos julgados que aceitam a incidência da prescrição extintiva intercorrente e fundamentam suas decisões nas diretrizes do art. 5.º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988, c/c arts. 4.º e 5.º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657, de 04-09-1942) e art. 140 do Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16-03-2015), as decisões que não a admitem – via de regra – argumentam, apenas, que os precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) não a admitem nos casos em que não exista norma própria na legislação estadual e/ou municipal. E acrescem que – em alguns casos – a Lei Federal 9.873, de 23-11-1999, tem sua aplicação limitada, no próprio corpo normativo, ao âmbito da Administração Pública Federal, e que o Decreto 20.910, de 06.01.1932, limitar-se-ia a regular a prescrição do fundo de direito e sua respectiva ação de cobrança.

III O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE COMO UMA EXPRESSÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

Consoante exposto na introdução deste artigo, o reconhecimento da prescrição – seja ela vinculada a seara punitiva/condenatória *stricto sensu* ou intercorrente – é uma via de mão-dupla, posto que, não obstante estar relacionada a objeção frente a pretensão jurídica de um lado (no caso aqui do Estado), **ela também se vincula a um direito subjetivo de não ser punido e/ou condenado do outro polo da relação que se apresenta em litígio/conflito (no caso aqui, em regra, o cidadão/empreendedor/contribuinte)**, seja em sede judicial, seja administrativa.

Ademais, não é despidendo lembrar que por força de norma constitucional (art. 5.º, *caput*, e incisos LIII, LIV, LV e LXXVIII) e até internacional (GOMES; MAZZUOLI, 2009, p. 72-82; CADH,

art. 8.º, 1), não é admissível qualquer tipo de situação judicial e/ou administrativa que, abusando do próprio direito, viole a segurança jurídica e deixe o cidadão/contribuinte em permanente e desgastante estado de alerta, sem saber se os meios legais disponibilizados no processo administrativo para se defender lograram êxito ou não.

Abordando a matéria, em sua obra de Direito Ambiental, Professor Romeu Thomé assim leciona sobre a prescrição:

O instituto da prescrição intercorrente opera efeitos em benefício dos próprios administrados. Prescrição significa a perda da ação atribuída a um direito em consequência de seu não exercício no prazo legal. A prescrição limita a ação punitiva do Estado, em prestígio ao clássico princípio da segurança jurídica. O não exercício de uma pretensão acarreta perda do direito de exercê-la. Pela prescrição, mantendo-se inerte, ao Poder Público é subtraído o seu poder de aplicar sanções ambientais. (SILVA, 2018. p. 625-626.) [grifo nosso]

Nesta linha de raciocínio, o entendimento sobre a relevância do instituto da prescrição intercorrente restou bem elucidado em voto proferido pela Ministra Eliana Calmon, no contexto do REsp. n.º 1.128.099, no qual atuou como Relatora e consignou, *in verbis*:

Cumprе, antes de tudo, entender que a prescrição intercorrente, consoante aplicação, é resultante de construção doutrinária e jurisprudencial para punir a negligência do titular de direito e também para prestigiar o princípio da segurança jurídica, que não se coaduna com a eternização de pendências administrativas ou judiciais. Assim, quando determinado processo administrativo ou judicial fica paralisado por um tempo longo, por desídia da Fazenda Pública, embora interrompido ou suspenso o prazo prescricional, este começa a fluir novamente. Portanto, a prescrição intercorrente pressupõe a preexistência de processo administrativo ou judicial, cujo prazo prescricional havia sido interrompido pela citação ou pelo despacho que ordenar a citação, conforme inciso I, do parágrafo único do art. 174 do CTN,

com a redação que lhe foi dada pela Lei Complementar 118, de 9-2-2005. (STJ – REsp. 1128099/RO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2009, DJe 17/11/2009, p. 04 do voto) [grifo nosso]

Ainda nesta mesma linha de inteligência, ou seja, de que o sistema não pode se compadecer de um poder, sobretudo de punir, que não seja limitado no tempo, há relevante voto condutor da decisão do Acórdão no MS-32201/DF, da lavra Ministro Luís Roberto Barroso, no qual se debatiam as limitações do poder sancionador do Tribunal de Contas da União-TCU. Em especial, o tempo que este teria para cobrar as multas aplicadas no exercício de suas competências, seja em sede de processos administrativos ou pela via judicial. Merece o seguinte destaque:

[...] Ainda assim, é praticamente incontroverso o entendimento de que o exercício da competência sancionadora do TCU é temporalmente limitado. A prescrição é instituto diretamente ligada ao princípio geral da segurança das relações jurídicas, que tem por decorrência, salvo hipóteses excepcionais, a regra da prescritibilidade, em qualquer ramo jurídico (nesse sentido, é antiga a jurisprudência do STF, ilustrada, v. g., no MS 20069, Rel. Min. Cunha Peixoto) [...] (STF - Mandado de Segurança n.º 32.201/DF – Numeração única: 9990105-96.2013.1.00.0000 – Rel. Min. LUÍS ROBERTO BARROSO – Julgado em 21/03/2017 e Publicado no DJe em 07/08/2017 - ATA N.º 106/2017. DJE n.º 173, p. 05 do voto) [grifo nosso]

Nota-se, claramente, que os Acórdãos – sejam aqueles oriundos dos Tribunais de Justiça das Unidades da Federação, sejam decisões do próprio Superior Tribunal de Justiça (v.g.: AgInt. no REsp. 1588259/PR, Rel. Ministra Assusete Magalhães; AgInt. no REsp. 1770878/PR, Rel. Ministra Regina Helena Costa; STJ-AgRg. no REsp. 1566304/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin) – além de efetuarem uma interpretação equivocada das reais balizas

dos Acórdãos paradigmáticos firmados nos Recursos Especiais (Repetitivos) n.º 1.112.577-SP e 1.115.078-RS, ainda aceitariam a inadmissível tese da *lacuna jurídica* em nosso ordenamento. E ignoram, por, completo a diretriz de colmatação do sistema jurídico por meio da interpretação integrativa e voltada aos fins sociais aos quais a norma se destina. O que é feito por meio da analogia e/ou aplicação subsidiária de outras normas, seja a Lei Federal 9.873, de 23-11-1999, seja o Decreto 20.910, de 06.01.1932, consoante previsto nos arts. 4.º e 5.º da LINDB (Decreto-Lei 4.657, de 04-09-1942 com atualizações pela Lei 13.655, de 2018) c/c art. 140 do CPC (Lei 13.105, de 16-03-2015).

Afirma-se isto porque, diferentemente do que argumentam os que pensam em sentido contrário, o Decreto 20.910, de 06.01.1932, não se limita a regular a *prescrição quinquenal do chamado fundo de direito* ou mesmo, apenas, a *prescrição do direito de ação*. Afinal, além de se tratar de uma linha do direito atrelada ao positivismo estrito e à interpretação apenas literal das normas, e que já foi superada, posto que ignora as diretrizes já aludidas de interpretação e aplicação do direito⁶ voltadas a uma visão sistemática, teleológica e de colmatação, ela ainda ignora que a redação do art. 1.º do Decreto 20.910, de 06.01.1932, que assim está descrito.

Art. 1.º 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. [grifo nosso]

⁶ Nas lições do Prof. Luís Roberto Barroso: [...] **“A interpretação, portanto, deve levar em conta o texto da norma (interpretação gramatical), sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e aspectos do seu processo de criação (interpretação histórica)”** [...] (in: *Comentários à Constituição do Brasil* / coordenador - J. J. Gomes Canotilho... [et al.] – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2018, p. 239. Série IDP). [grifo nosso]

E diz que todo e qualquer direito ou ação, seja de que natureza for, em face da União, Estados e Municípios prescreve em cinco anos. Logo, como o reconhecimento da prescrição intercorrente é, além de uma punição a desídia/negligência do Estado, também ***um direito⁷ do contribuinte/cidadão a obstar uma pretensão punitiva que lhe seria prejudicial*** e que está a perdurar no tempo por prazo irrazoável, comprometendo a estabilidade e a segurança jurídica⁸ do ordenamento, não há como deixar de reconhecer a legitimidade de uma decisão que aplica as diretrizes do Decreto 20.910, de 06.01.1932, aos casos de omissão dos entes federados no que tange à prescrição intercorrente. Não obstante, a não aplicação do multicitado Decreto aos casos de prescrição intercorrente, violaria os princípios da isonomia e simetria, posto que aceitar a tese de que o referido Decreto não possa ser aplicado aos casos de prescrição intercorrente nas situações de omissão legal nos entes federados beneficia única e exclusivamente o polo hipersuficiente da relação, isto é, o Estado.

Lado outro, a dita *limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal* é exatamente a mesma nas Leis federais 9.784, de 29.01.1999 (Lei Geral de Processo Administrativo da União) e 9.873, de 23-11-1999 (Lei Geral de Prescrição da Ação Punitiva da União), entretanto – historicamente – inclusive o STJ⁹, sempre entendeu que a lei federal, ainda que erigida para a Administração Pública Federal,

⁷ Esta linha de intelecção foi definitivamente consagrada, sem possibilidade de condicionamentos, com a introdução – pela EC-45/2004, na qualidade de direito individual fundamental do cidadão/contribuinte com aplicabilidade imediata – do direito à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, na esfera judicial e administrativa (art. 5.º, inciso LXXVIII, e § 1.º, da Constituição Federal).

⁸ Vide art. 5.º, inciso II, da Constituição Federal, c/c art. 30 da LINDB, que determinam o dever de zelar pela segurança jurídica na aplicação de todas as normas.

⁹ Neste sentido, vide – dentre outros os seguintes Acórdãos: REsp. n.º 1.019.012/DF, 5.ª Turma, Rel. Min. Jorge Mussi; REsp. n.º 852.493/DF, 5.ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima; REsp. n.º 645.856/RS, Relatora Ministra Laurita Vaz, 5.ª Turma; REsp. n.º 1.148.460/PR, Rel. Ministro Castro Meira, 2.ª Turma; AgRg no Ag 506.167/RS, Relatora Ministra Maria Theresa de Assis Moura; AgRg no Ag 583018/RS, Relelora Ministra Jane Silva (Desembargadora convocada do TJMG).

poderia ser aplicada subsidiariamente para os demais entes federados (Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios), sendo esta, inclusive, a linha adotada em julgado oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) e de relatoria do Desembargador Afrânio Vilela, no qual se discutia a prescrição da ação punitiva do Município de Belo Horizonte, dada à ausência de norma municipal regulamentadora, e que foi assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA - MULTA ADMINISTRATIVA DECORRENTE DE EXECUÇÃO DE OBRA DE CONSTRUÇÃO OU RECONSTRUÇÃO SEM LICENÇA - PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL - LEI FEDERAL N.º 9.873/99 - PRESCRIÇÃO CONFIGURADA - SENTENÇA MANTIDA. **Nos termos do artigo 1.º da Lei Federal n.º 9.873/99 prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública que, no exercício do poder de polícia, pretende apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato.** (TJMG - AC: 10024100922848001 MG, Relator: Afrânio Vilela, Data de Julgamento: 11/07/2013, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 19/07/2013) [grifo nosso]

Assim, ainda que se analise a questão apenas pelo ângulo da prescrição genericamente considerada, isto é, o exercício do poder de polícia e o *ius imperii* da Administração Pública, tem-se que a imprescritibilidade do poder de punir, em qualquer seara é algo que não se pode admitir. Ressalte-se uma vez mais: não pode o cidadão/contribuinte, por conveniência e abuso¹⁰ do Estado –

¹⁰ No cenário das autuações que geram sanções/multas pecuniárias, a ato de não se regulamentar/reconhecer a prescrição intercorrente nas legislações dos demais entes federados, salvo a União e o Estado do RJ, por exemplo, tem se revelado abusivo, sobremaneira, porque além de ser uma omissão inconstitucional (e como tal pode ser arguida via Mandado de Injunção ou ADI por Omissão), tal situação ainda tem provocado um enriquecimento sem justa causa para os entes federados omissos e uma oneração desproporcional ao cidadão/contribuinte, uma vez que os juros e correções – exorbitantes e inconstitucionais – continuam a incidir sobre as sanções/multas pecuniárias durante todo o tempo de tramitação do processo administrativo, ainda que a demora não tenha sido provocada pelo administrado. Tal situação é extremamente delicada e aviltante por que termina por punir o cidadão/contribuinte por ter ele, simplesmente, exercido uma sua

que é o polo hipersuficiente da relação – suportar a ausência de regulamentação que compromete seu direito fundamental (estatuído no art. 5.º, inciso LXXVIII, da CRFB/88) à razoável duração do processo administrativo. O que fere a segurança jurídica e viola a estabilidade das relações sociais. Esta, aliás, é a linha adotada em julgados do STJ¹¹ e também do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), que abordam a necessidade e obrigação, visto que todos são intérpretes e guardiões da Constituição, de se passar a analisar a prescrição (intercorrente em especial) como uma garantia e direito do cidadão a razoável duração do processo. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ANULATÓRIA DE MULTA AMBIENTAL E EMBARGO. OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AGRAVO REGIMENTAL DO IBAMA DESPROVIDO. -1. A Lei 9.873/99, que estabelece o prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta, prevê em seu art. 1.º, § 1.º, que 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

prerrogativa, constitucional de buscar o direito de petição e o devido processo legal (art. 5.º, XXXIV, LIV e LV da Constituição Federal), terminando – na praxe – por materializar no dia-a-dia dos processos administrativos de tais entes a ultrapassada e inconstitucional cultura do *solve et repete, isto é, cidadão – pague primeiro e tente discutir depois, se e quando for possível*.

¹¹ Aqui é imperioso ressaltar que, até o presente momento, em nenhum dos seus julgados (ocorridos em turmas/seções) acerca do tema **prescrição intercorrente da pretensão punitiva do Estado**, o Superior Tribunal de Justiça teve ou pode enfrentar a questão sob o prisma de ser ele (o instituto da prescrição intercorrente) uma consequência do direito/garantia fundamental constitucional à razoável duração dos processos (art. 5.º, inciso LXXVIII). E isso faz toda a diferença. Sobretudo, no contexto dos julgados em que nega, até mesmo, a aplicação do prazo geral do Decreto 20.910, de 06.01.1932. Nesta mesma toada, não é despidendo esclarecer que tal competência – dada à matriz constitucional – cabe, em regra, ao STF e, apenas excepcionalmente, nos limites legais (vide RI-STJ e art. 926 e ss. c/c 948 e ss. do NCPC) as Cortes/Órgãos Especiais dos demais tribunais, dada a cláusula constitucional que estabelece a reserva de plenário em demandas de tal jaez (vide art. 97 da Constituição Federal e Súmula Vinculante n.º 10 do STF).

apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso, ou seja, prevê hipótese da denominada prescrição intercorrente. -2. Cumpre ressaltar que, *in casu*, o próprio IBAMA reconheceu a ocorrência da prescrição intercorrente, consoante parecer técnico recursal (1689-EQTR, fls. 133/134 do PA, e-STJ fls. 506) e parecer da equipe técnica do IBAMA em Brasília, às fls. 146 do PA (e-STJ fls. 519). -3. **A prescrição da atividade sancionadora da Administração Pública regula-se diretamente pelas prescrições das regras positivas, mas também lhe é aplicável o critério da razoabilidade da duração do processo, conforme instituído pela EC 45/04, que implantou o inciso LXXVIII do art. 5.º da Carta Magna.** -4. Agravo Regimental do IBAMA a que se nega provimento. (STJ-AgRg no AREsp 613.122/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/11/2015, DJe 23/11/2015) [grifo nosso]

1) DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVODE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA AMBIENTAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE AFASTADA. FRUSTRAÇÃO DA FINALIDADE DOS PROCEDIMENTOS, POR CULPA EXCLUSIVA DA ADMINISTRAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. INTENÇÃO MERAMENTE ARRECADATÓRIA. a) Nos termos de hodiernos precedentes do STJ, não é possível, na esfera estadual, o reconhecimento da prescrição intercorrente administrativa por ausência de previsão legal específica, o que impede a aplicação, por analogia, da Lei Federal n.º 9.873/1999 ou da prescrição do Decreto n.º 20.910/1932. b) **Contudo, ao afastar a tese da prescrição intercorrente estadual e municipal, o STJ não julgou o mérito da questão posta *sub judice*, afastando, apenas, a solução até então adotada por este Tribunal.** c) **Por outro lado, o artigo 5.º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal estabelece que deve ser observada a razoável duração dos processos, judiciais e administrativos.** d) A abstratividade do termo “razoável” não é sem motivo, haja vista a impossibilidade de se fixar, de forma rígida, a duração máxima de processos judiciais ou administrativos, cabendo fazer tal ponderação caso a caso, subjetivamente, mediante avaliação de três critérios apontados pela doutrina: a complexidade da causa, o comportamento das partes e a estrutura da Administração para a efetivação da sanção. e) No caso, pretende o IAP a reforma da decisão que declarou a

prescrição intercorrente da Execução Fiscal em relação a três das quatro Certidões de Dívida Ativa executadas. f) Infere-se quanto: (i) ao primeiro critério, que os processos administrativos não têm causa complexa, sendo, em verdade, questão comum no âmbito de atuação do IAP; (ii) ao segundo critério, que não houve má-fé ou intuito procrastinatório pela Empresa autuada mas, por outro lado, o IAP não comprovou a movimentação dos processos administrativos em discussão de 23/02/2005 até a constituição definitiva dos créditos (01/04/2010); e (iii) ao terceiro critério, que a eventual alegação da Administração de ser desprovida de recursos materiais e humanos para levar a cabo, a contento, as funções institucionais básicas, implicaria o reconhecimento da inoperância e da falência do IAP, o que não é aceitável. **g) Assim, a retomada dos processos administrativos, anos mais tarde, a constituição de dívidas ativas e o ajuizamento de Execução Fiscal não se destinam mais à proteção do meio ambiente, pois a vulnerabilidade do bem tutelado não admite repressão tardia aos maus tratos que sofre, sob pena de total ineficácia e até perda de objeto. h) Destarte, é imprescindível a declaração de exaurimento da finalidade dos processos administrativos, consistindo em intenção meramente arrecadatória do IAP a cobrança da dívida ativa oriunda desses feitos.** i) Outrossim, ainda que por outros fundamentos, a decisão agravada merece mantida, diante da inexigibilidade da Execução Fiscal quanto aos Autos de Infração Ambiental discutidos no presente recurso. -2) AGRADO DE INSTRUMENTO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (TJPR – 5.^a C. Cível – AI. N.º 0038831-38.2019.8.16.0000 - Sengés - Rel.: Desembargador Leonel Cunha - J. 23.03.2020 - Data da Publicação: 31/03/2020) [grifo nosso]

AGRADO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA AMBIENTAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. TODAVIA, CONSTATADO ABANDONO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO POR MAIS DE 5 (CINCO) ANOS, COM FRUSTAÇÃO DA FINALIDADE DO PROCEDIMENTO, POR CULPA EXCLUSIVA DA ADMINISTRAÇÃO. ANÁLISE DA QUESTÃO SOB ENFOQUE CONSTITUCIONAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA CELERIDADE, EFICIÊNCIA E RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. PRECEDENTES DESTA CÂMARA. DECISÃO AGRAVADA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL. a) – o STJ, no julgamento ao AgRg no REsp. 1.566.304/PR (DjE 31/05/16), consignou a inexistência de previsão sobre a prescrição intercorrente no processo administrativo

no Decreto n.º 20.910/32, a inexistência de disposição legal específica no âmbito do Estado do Paraná e, ainda, a limitação espacial da Lei n.º 9.873/99 ao Plano Federal. Nos termos daquele julgado, não é possível, na esfera estadual, o reconhecimento da prescrição intercorrente administrativa por ausência de previsão legal específica, porque caberia a máxima “inclusio unius alterius exclusio”, isto é, “o que a lei não inclui é porque desejou excluir, não devendo o intérprete inclui-la”. **b) – Contudo, ao afastar a tese da prescrição intercorrente estadual e municipal em sede de processo administrativo, o STJ não julgou a questão sob o enfoque constitucional, pois o abandono do processo por mais de 5 (cinco) anos demonstra de forma inequívoca o desinteresse na apuração e na eventual repressão da suposta irregularidade que deu origem ao procedimento, culminando com desvio de finalidade do processo administrativo e malferimento da segurança jurídica. c) - Assim, configurada essa paralisação indevida, é de se reconhecer a afronta aos princípios da celeridade, da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, impondo-se a declaração de nulidade do processo Administrativo, por exaurimento de sua utilidade, com a consequente extinção da execução fiscal.** (TJPR – 5.ª C. Cível - 0029053-78.2018.8.16.0000 - Ponta Grossa - Rel.: Juiz Rogério Ribas - J. 28.05.2019) [grifo nosso]

Nesta linha, abordando a relevância e o âmbito de abrangência do direito fundamental à razoável duração do processo, nos comentários a Constituição coordenados pelo Professor J. J. Gomes Canotilho, Samuel Arruda leciona que:

O constituinte deu ao direito fundamental uma louvável amplitude. Não o restringiu à esfera criminal e nem mesmo limitou-o aos processos judiciais. Quis garantir a razoável duração dos processos nos planos “judicial e administrativo”. Evidentemente, há diferenças consideráveis entre essas duas esferas que mantêm suas próprias peculiaridades. Contudo, a plena proteção do interesse do cidadão só se faria se o direito fosse estendido também ao âmbito administrativo, pois muitas vezes a demora judicial nada mais é do que uma reiteração da morosidade de um anterior procedimento administrativo, o que castiga duplamente

o administrado/jurisdicionado (ARRUDA, 2018, p. 1.003-1.004)
[grifo nosso]

Destarte, se os processos destinados às ações punitivas da Administração Pública em sede de processos administrativos por danos ambientais, permanecem sem decisão/conclusão por período de tempo superior a prazo que varia entre três e cinco anos, dependendo do ente federado, estar-se-á frente à violação do direito fundamental à razoável duração do processo. E devem os referidos processos ser anulados, por perda de fundamento de validade (visto que se tornaram, de plano, inconstitucionais por ofensa ao art. 5.º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988). E, por consequência, o desnudamento de um cenário de desvio de finalidade do ato administrativo que deveria ser destinado à apuração, a tempo e modo, de conduta supostamente lesiva, passando tais processos, caso persistam, a ter um objetivo única e exclusivamente arrecadatório. O que lhe fará perder, por completo, a finalidade de proteção e recuperação das eventuais lesões ao meio ambiente. Logo, se a Administração Pública não reconhecer a invalidade de tais processos administrativos *ex-officio*, eles podem e devem ser combatidos por meio das ações adequadas, visto que o Judiciário sempre será, em última análise, o destinatário principal da norma a garantir o respeito ao comando constitucional.

IV O PÉSSIMO EXEMPLO DE MINAS GERAIS

Essa vertente de desvio de finalidade do ato administrativo e voltada à preocupação apenas arrecadatória, aliás, ficou bem clarividente no episódio ocorrido em Minas Gerais frente ao processo legislativo deflagrado no Legislativo Estadual (Assembleia Legislativa de Minas Gerais) que – objetivando suprir a omissão¹² inconstitucional

¹² A Lei Geral de Processo Administrativo Estadual (Lei 14.184, de 31.01.2002, do Estado de Minas Gerais) não possui regra relativa à prescrição intercorrente dos processos administrativos. Por isso, a necessidade de se regulamentar a situação para que se respeite a garantia constitucional de direito à razoável duração do

existente na legislação do Estado acerca da prescrição intercorrente – votou e aprovou em 2018 o PL n.º 5.236/2018 regulamentando o prazo para o reconhecimento da prescrição intercorrente em face das ações punitivas em âmbito administrativo em três anos, a exemplo da Lei Federal 9.873, de 23-11-1999.

O Projeto de Lei visava acrescentar o art. 2.º-A à Lei 21.735, de 03-08-2015, para definir, explicitamente, a prescrição intercorrente, sendo que a referida Lei trata da constituição, na fase de processo administrativo, de crédito não tributário na seara do Estado de Minas Gerais.

Todavia, a norma que viria a suprir a inconstitucional omissão do Estado foi vetada pelo atual Governador – Sr. Romeu Zema – através da mensagem de veto n.º 06 de 04-01-2019, sob argumentos voltados exclusivamente a preocupação em arrecadar (receio de perda de receita), valendo-se da promessa de que seria instituído *“grupo de trabalho destinado a promover estudos relativos aos processos administrativos de constituição de créditos não tributários, com a participação dos integrantes do legislativo estadual, de modo que seja possível discutir a melhor forma de se tratar um assunto tão importante ao cidadão.”*

Entretanto, não se tem notícia de que a formação do referido grupo de trabalho foi, de fato, concretizada. E, como a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) não derrubou o veto do Governador, o contribuinte mineiro continua à mercê da desídia e do desvio de finalidade dos atos administrativos na condução dos processos voltados as ações punitivas do Estado, especialmente dos órgãos ambientais, que se beneficiam deste cenário de omissão que viola o art. 5.º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988.

processo (art. 5.º, inciso LXXVIII da Constituição Federal) e se estabeleça a pertinente estabilidade e segurança jurídica do sistema, evitando que o cidadão/contribuinte tenha sempre que demandar em juízo para ver respeitada a diretriz constitucionalmente assegurada.

V CONSIDERAÇÕES FINAIS

Findando o presente trabalho, uma vez mais se recorre aos ensinamentos do Professor Barroso (2002, p. 501) quando leciona que “o fato de não haver uma norma dispendo especificamente acerca do prazo prescricional, em determinada hipótese, não confere a qualquer pretensão a nota de imprescritibilidade”, cabendo ao intérprete “buscar no sistema normativo, em regra através da interpretação extensiva ou da analogia, o prazo aplicável”.

Dito isso, cumpre fixar os seguintes pontos conclusivos deste estudo, a saber:

- a) o reconhecimento da prescrição intercorrente é um consectário lógico do direito à razoável duração do processo e se apresenta como um direito/garantia fundamental do cidadão/contribuinte, com eficácia plena e aplicabilidade imediata, em face do poder punitivo do Estado, sendo dispensável qualquer regulamentação infraconstitucional para sua aplicação (art. 5.º, inciso LXXVIII, e § 1.º, da Constituição Federal de 1988);
- b) inexistindo prazo específico na legislação estadual/distrital ou municipal quanto à prescrição intercorrente em processo administrativo para a aplicação de multa ambiental, no cenário de demanda judicial o julgador – com amparo nas diretrizes legais dos arts. 4.º, 5.º e 30 da LINDB (antiga LICC) c/c art. 140 do CPC (Lei 13.105, de 16-03-2015) e teóricas da interpretação sistemática e dos princípios da isonomia e simetria – pode tomar como paradigma tanto o prazo de três anos estatuído na Lei Federal 9.873, de 23-11-1999, quanto a regra geral do Decreto 20.910, de 06-01-1932, que prevê o prazo de cinco anos para reivindicar todo e qualquer direito ou ação, independentemente da natureza, em face da União, Estados e Municípios;
- c) por fim, cumpre destacar que, ainda que se cogite a

inaplicabilidade do Decreto Federal 20.910, de 06-01-1932 – fato que aqui se cogita apenas para fins teóricos e argumentativos – não há como admitir a imprescritibilidade do processo administrativo no qual se consolidaria a ação punitiva do Estado, restando, portanto, ainda que num contexto fora do direito exclusivamente privado, à aplicação do prazo geral de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil (Lei 10.406, de 10-02-2002), visto que esta interdisciplinaridade entre ramos distintos do Direito encontra espeque na doutrina/teoria do diálogo de fontes¹³ normativas e neste cenário admitida para que um direito fundamental (razoável duração do processo) do polo hipossuficiente/vulnerável (cidadão/contribuinte) não se transforme em letra morta e termine sendo ignorado, fazendo prevalecer a lacuna do ordenamento e o conseqüente prejuízo em razão de uma sanção injusta.

REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. In: **Revista dos Tribunais**, São Paulo, Ed. RT, v. 300, out. 1961.

¹³ A *teoria do diálogo das fontes* (expressão criada pelo jurista alemão Erik Jayme, no seu Curso da Haia de 1995), foi trazida ao Brasil pela jurista Cláudia Lima Marques (especialmente trabalhada na obra: *Os Contratos no Código de Defesa do Consumidor*) e também desenvolvida na Tese de Doutorado do jurista Valério de Oliveira Mazzuoli (Título: *Rumo às novas relações entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito interno: da exclusão à coexistência, da intransigência ao diálogo das fontes*), para aplicação às relações entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito interno, sendo, atualmente, aplicável a todos os ramos do Direito – seja público ou privado – para que se possa colmatar as eventuais omissões do ordenamento, mormente para se alcançar a decisão que melhor atenda as diretrizes dos direitos e garantias fundamentais no direito interno no esteio das diretrizes do princípio *Pro-homine*.

ARRUDA, Samuel Miranda. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luís (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luís (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. São Paulo: Pollis; /Brasília: Ed. UnB, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 nov. 1992.

BRASIL. Decreto 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jul. 1999.

BRASIL. Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932. Regula a Prescrição Quinquenal. **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 8 jan. 1932.

BRASIL. Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 9 set. 1942; retificado no **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 8 out. 1942; e retificado no **Diário Oficial [da] República dos Estados Unidos do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 17 jun. 1943.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1.º fev. 1999.

BRASIL. Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 nov. 1999, edição extra.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de fevereiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 fev. 2002.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

CADH – CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Atual. por Geraldo Magela Alves e Nagib Slaibi Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DUARTE, Nestor. In: PELUSO, César (Coord.). **Código civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 10. ed. rev. e atual. Barueri/SP: Manole, 2016.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana dos Direitos Humanos/**

Pacto de San José da Costa Rica. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARQUES, Cláudia Lima. **Os contratos no código de defesa do consumidor.** v. 1. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MINAS GERAIS. Lei 14.184, de 31 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial [do] Estado de Minas Gerais,** Belo Horizonte, MG, 1.º fev. 2002.

TARTUCE, Flávio. In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (Org.); CHINELLATO, Silmara Juny (Coord.). **Código civil interpretado:** artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 3. ed. Barueri-SP: Manole, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. (2.ª tiragem).

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de direito ambiental.** 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

SILVEIRA, Júlio Cesar Costa da. Da prescrição administrativa e o princípio da segurança jurídica: significado e sentido. 2005. 412 folhas. Tese (Doutorado em Direito)– Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

TESHEINER, José Maria Rosa. Direito ambiental e prescrição. In: **Revista Direito Ambiental e Sociedade,** v. 4, n. 1, p. 9-39, 2014.

Recebido em: 14-9-2022
Aprovado em: 11-1-2023