

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

CLEIDE CALGARO

ELCIO NACUR REZENDE

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Cleide Calgare; Elcio Nacur Rezende ; Jerônimo Siqueira Tybusch – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-218-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sustentabilidade. 3. Isonomia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Direito e Sustentabilidade" já percorreu várias edições no âmbito dos Congressos e Encontros do CONPEDI, consolidando-se como referência na área de Direitos Especiais, mais especificamente na conexão interdisciplinar entre Direito Ambiental, Sustentabilidade, Ecologia Política, Geopolítica Ambiental e Socioambientalismo. Nesta edição do Encontro Virtual do CONPEDI, contamos com a apresentação de vários artigos científicos que abordaram diversas temáticas inseridas na perspectiva de um Direito Ambiental reflexivo e com olhar atento às transformações da atualidade. Desejamos uma agradável leitura dos textos, os quais demonstram ao leitor a integração e, ao mesmo tempo, o alcance multidimensional das temáticas, tão importantes para uma visão crítica e sistêmica na área do Direito.

O primeiro trabalho intitulado **TURISMO DE DIREITOS: UMA ANÁLISE DO DESLOCAMENTO FORÇADO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO À LUZ DA SOCIEDADE DE DUPLO RISCO** dos autores Lorryne Barbosa de Miranda, Henrique Silva Wenceslau e Luciana Machado Teixeira Fabele se propõe a abordar os impactos das mudanças climáticas no meio ambiente, e sua influência em eventos climáticos extremos, em especial, na desertificação. Nesse sentido, objetiva-se analisar a violação de direitos humanos como causa e efeito da desertificação, responsável por impulsionar o turismo de direitos no semiárido brasileiro.

No segundo artigo **NOVOS PARADIGMAS JUDICIAIS ACERCA DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS** dos autores Beatriz Souza Costa e Felipe Bellini Caldas Soares demonstram que a ausência de regramento a prescrição intercorrente no âmbito estadual não deve ser tida como óbice para que se reconheça a aplicação desse instituto jurídico.

O terceiro trabalho **ÉTICA EMPRESARIAL E SUSTENTABILIDADE EM MOMENTOS DE CRISE: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE** do autor Alexandre Magno Augusto Moreira pretende abordar a ética empresarial e a sustentabilidade em tempos de crise, com a proposta de aplicação do princípio da solidariedade como fundamento a sustentabilidade.

Já, no quarto artigo com o tema REFLEXÕES JURÍDICAS, SUSTENTABILIDADE E ECOLOGIA INTEGRAL DIANTE DO IMPACTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA PRIVACIDADE DAS PESSOAS dos autores Murillo Cesar De Mello Brandao Filho e Patrícia Borba Vilar Guimarães discorre sobre o impacto da universalização das tecnologias de comunicação e informação no direito fundamental da privacidade, refletindo sobre as consequências disso no meio ambiente no contexto da ecologia integral e sustentabilidade.

O quinto artigo denominado PROJETO DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESBUROCRATIZAR OU REDUZIR A PROTEÇÃO AMBIENTAL dos autores José Claudio Junqueira Ribeiro, Diego Henrique Pereira Praça e Lucas Martins de Araujo Campos Linhares, sendo que o presente artigo, a partir da análise dos procedimentos do licenciamento ambiental brasileiro e do último Substitutivo do Projeto Lei nº 3.729/2004, que ainda tramita na Câmara dos Deputados, tem como objetivo verificar se essa proposta de modificação legislativa apenas atende aos apelos de reduzir a burocracia existente e agilizar os processos de licenciamento, ou se trata de fragilizar esse valioso instrumento de gestão ambiental.

No sexto trabalho PROTEÇÃO AMBIENTAL: ENTRE O DIREITO DA SUSTENTABILIDADE E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL dos autores Jaime Leônidas Miranda Alves e Maria Claudia da Silva Antunes De Souza objetiva analisar se é possível pensar na existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a partir da leitura da ADO nº 60 e da doutrina do direito da sustentabilidade.

O sétimo trabalho com o tema O IMPACTO DA DESGLOBALIZAÇÃO NAS CIDADES – UMA CONJECTURA PÓS-COVID-19 da autora Ane Michelina Dalbosco Battirola busca, por meio de revisão bibliográfica, apontar impactos causados pela desglobalização nas cidades em um cenário pós-pandemia.

Já, no oitavo trabalho com a temática PROJETO DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA: O ANTAGONISMO ENTRE O PROJETADO E O REALIZADO da autora Tatiana Fernandes Dias Da Silva visa a analisar o Projeto de Despoluição da Baía de Guanabara, maior baía do estado do Rio de Janeiro, cercada por dezesseis municípios e porta de entrada do continente para o oceano Atlântico.

O nono artigo OS DESDOBRAMENTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NOS FLUXOS MIGRATÓRIOS dos autores Marcelo Parise Maicá, Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Silvia Ozelame Rigo Moschetta analisa os desdobramentos advindos da globalização nos fluxos migratórios mundiais, impactados pela pandemia de Covid-19.

Já no décimo trabalho com o tema O DESAFIO DA TECNOLOGIA FACE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE do autor Humberto Gomes Macedo analisa o papel da Tecnologia face ao princípio constitucional da Sustentabilidade, fundado na seguinte indagação: Os avanços tecnológicos são benéficos ou maléficos à natureza? E quais reparos a essa dicotomia?

O décimo primeiro artigo A SOCIEDADE DE RISCO E A EVOLUÇÃO DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL: UMA CRÍTICA NA BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL dos autores Luciana Machado Teixeira Fabel, Henrique Silva Wenceslau e Lorrayne Barbosa de Miranda se propõe a abordar a busca pela efetivação do desenvolvimento sustentável, à luz da sociedade de risco, por meio da análise da evolução da problemática ambiental e do processo de globalização.

No décimo segundo trabalho com o tema AUDITORIA DO ÍNDICE PEGADA AMBIENTAL DE SUSTENTABILIDADE EM ESCOLAS PÚBLICAS dos autores José Claudio Junqueira Ribeiro e Danilo César De Oliveira Milard objetiva expor a realidade de escolas participantes do Pegada Ambiental 2019, por meio de auditorias que avaliam a coerência entre os dados autodeclarados por tais instituições e as verificações de campo.

Já, no décimo terceiro trabalho intitulado BARRAGENS DE REJEITOS DE MINÉRIOS: CELERIDADE NAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E MAIOR SEGURANÇA dos autores Leila Cristina do Nascimento e Silva, Reinaldo Caixeta Machado e Fabiana de Avila Cunha analisa as normas adotadas em Minas Gerais para a regulação e a fiscalização das barragens para a montante. O tema-problema refere-se a necessidade de inovação legislativa após o rompimento da barragem em Mariana para que se evitasse parte dos impactos ocorridos com o rompimento em Brumadinho.

O décimo quarto artigo com o tema A INTERVENÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA dos autores Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Marina Mendes Gasperini objetiva realizar uma análise crítica acerca da intervenção do Supremo Tribunal Federal na implementação de políticas públicas ambientais, à luz dos questionamentos apontados.

No décimo quinto trabalho A OMISSÃO (IN)VISÍVEL DO GESTOR PÚBLICO E DA SOCIEDADE NO DESCARTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS dos autores Luis Gustavo Patuzzi Bortoncello e Camila Gomes Pereira analisa a produção excessiva de bens de consumo guarda verdadeiro descontrole no descarte dos resíduos sólidos urbanos. O depósito irregular destes materiais causa toda a sorte de danos ambientais embora existam normas constitucionais e legais que impõem o dever contrário.

Já, no décimo sexto artigo com a temática A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO UMA POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA A PROTEÇÃO DAS ÁGUAS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO DO IGARAPÉ DA SAPOLÂNDIA, BAIRRO ALVORADA, MANAUS dos autores Adriano Fernandes Ferreira e Aline Vasques Castro analisa a área urbana de Manaus que é servida por inúmeros igarapés, estando estes, porém, em sua grande maioria poluídos ao longo do perímetro urbano. Foi escolhido o Igarapé da Sapolândia, no Bairro Alvorada, Zone Centro-Oeste de Manaus.

Por fim, no décimo sétimo trabalho desse GT com o tema VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO PARA CUMPRIMENTO DA AGENDA 2030 DA ONU dos autores Willde Pereira Sobral e Flávia Moreira Guimarães Pessoa trata das diretrizes traçadas pelo Poder Judiciário brasileiro para cumprimento da Agenda 2030 da ONU no que se refere ao combate da violência doméstica contra a mulher. Também, aborda as perspectivas trazidas pela Lei Maria da Penha (11.340/2006) e examina a origem histórica dos objetivos para o desenvolvimento sustentável, com enfoque no ODS 5, que trata do empoderamento de mulheres e meninas.

Prof. Dra. Cleide Calgaro - Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende - Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - Universidade Federal de Santa Maria

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito e Sustentabilidade. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**NOVOS PARADIGMAS JUDICIAIS ACERCA DO RECONHECIMENTO DA
PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS
AMBIENTAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**NEW JUDICIAL PARADIGMS ABOUT THE RECOGNITION OF
INTERCURRENT PRESCRIPTION IN ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE
PROCESSES IN THE STATE OF MINAS GERAIS**

Beatriz Souza Costa ¹
Felipe Bellini Caldas Soares ²

Resumo

A ausência de regramento acerca da prescrição intercorrente em processos administrativos ambientais provoca intermináveis debates quanto ao seu reconhecimento no Estado de Minas Gerais. A Administração tem se posicionado contrariamente ao seu reconhecimento, enquanto recentes julgados do TJMG vêm reconhecendo a aplicação por analogia de prazos prescricionais previstos em normas federais no caso de processos paralisados injustificadamente por anos, dando novos contornos à discussão. Adotando uma investigação jurídica-descritiva, utilizando-se do método dedutivo, demonstrou-se que a ausência de regramento a prescrição intercorrente no âmbito estadual não deve ser tida como óbice para que se reconheça a aplicação desse instituto jurídico.

Palavras-chave: Advocacia geral do estado, Decisões judiciais, Multas ambientais, Prescrição intercorrente, Processos administrativos ambientais

Abstract/Resumen/Résumé

The absence of rules regarding intercurrent prescription in environmental administrative proceedings provokes endless debates about its recognition in the State of Minas Gerais. The Administration has denied its recognition, while recent judgments of the TJMG have been recognizing the application by analogy of statutory terms provided for in federal rules in the case of processes unjustifiably paralyzed for years, changing the discussion. Adopting a legal-descriptive investigation, using the deductive method, it was demonstrated that the absence of rules on intercurrent prescription at the state level should not be an obstacle for the application of this legal institute to be recognized.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State attorney general, Judicial decisions, Environmental fines, Intercurrent prescription, Environmental administrative processes

¹ Pós-doutorado pela Universidade de Castilla - La Mancha. Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional pela UFMG. Docente do Programa de Mestrado/Doutorado em Direito Ambiental da Escola Superior Dom Helder Câmara.

² Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Direito Ambiental. Advogado.

1. Introdução

O debate acerca do reconhecimento da prescrição intercorrente em processos administrativos ambientais sancionatórios se mantém atual. Em que pese a existência de normas que regulamentem tal assunto na esfera da Administração Pública Federal, a ausência de determinação que regule tal instituto no âmbito dos demais entes da Federação tem perpetuado as discussões acerca da sua aplicabilidade.

No Estado de Minas Gerais tem-se observado a acentuação de tal discussão junto à Administração Pública, especialmente em virtude de significativo passivo de análise e julgamento de autuações ambientais que se encontram pendentes por vários anos. Amparado em pareceres da Advocacia Geral do Estado (AGE), o Estado vem adotando entendimento contrário ao reconhecimento da prescrição intercorrente, fazendo com que a questão seja levada ao Poder Judiciário com certa frequência.

Não obstante parte das decisões judiciais acolherem teses que afastam o reconhecimento do instituto, especialmente em razão de antigos julgados promovidos pelo Superior Tribunal de Justiça, observa-se no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) recentes posicionamentos que dão novos contornos à discussão. Neste sentido, o presente artigo se dedicará ao debate acerca dos embasamentos jurídicos encampados, de forma a responder se existem fundamentos que permitam se reconhecer a aplicação da prescrição intercorrente no Estado em processos administrativos ambientais, mesmo em face da ausência de disposição normativa expressa.

Para tanto, constitui-se o presente estudo em uma investigação jurídico-descritivo, utilizando-se do método dedutivo, tendo como marco teórico as disposições normativas de regência sobre a temática, bem como os entendimentos pronunciados pela AGE e pelo Tribunal de Justiça, por meio de pareceres jurídicos e decisões que enfrentem tal temática. Deste modo, este artigo discorrerá sobre o tratamento legal-normativo acerca do instituto da prescrição intercorrente, sem esgotar o assunto, de forma a investigar suas características que a distinguem de outras modalidades de prescrição/decadência. Em um segundo momento, discorrer-se-á acerca dos entendimentos exarados pela AGE, visando compreender as razões pelas quais ela justifica a impossibilidade de seu reconhecimento no Estado de Minas Gerais. Ao fim, serão investigados recentes julgados no âmbito do TJMG, debatendo os argumentos contrários e favoráveis sustentados em recentes decisões.

2. A prescrição intercorrente administrativa ambiental

O instituto da prescrição constitui importante instrumento de estabilização das relações jurídicas. Conforme explicitado por Águila, “a prescrição é um mecanismo de estabilização do sistema, em razão da garantia de segurança jurídica de sua estrutura” (ÁGUILA, 2016, n.p). Segundo o jurista, “os mecanismos de estabilização estrutural do ordenamento, que derivam da carga axiológica de segurança jurídica, têm por finalidade garantir aos sujeitos uma ideia de previsibilidade das relações jurídicas” (ÁGUILA, 2016, n.p). No mesmo sentido, Santos Filho explica que:

ela auxilia na possibilidade de garantir a Segurança Jurídica, estabilizando as Relações Sociais, bem como as Relações Jurídicas. E isso se torna possível, uma vez que ela influencia a criação e a extinção de Direitos para os indivíduos, nos mais diversos ramos do Direito Pátrio. Trata-se de uma garantia da preservação de relações harmoniosas. (SANTOS FILHO, 2012, n.p)

A prescrição se apresenta, neste sentido, como instrumento que visa impedir que a pretensão do exercício de um direito seja perpétua, de modo a conferir segurança jurídica nas relações jurídicas, por meio de sua estabilização temporal. De modo contrário, a inércia da fruição de um direito pelo seu titular imporia ao sujeito passivo à incerteza de sua pretensão *ad aeternum*.

No âmbito do processo administrativo ambiental, a prescrição e a decadência se apresentam como importantes meios de se garantir a atuação estatal em prazo razoável. Embora ambos os institutos operem efeitos semelhantes, há diferenças que os distinguem. Segundo Thomé, “decadência pode ser conceituada, ainda que objetivamente, como a extinção de um direito, em decorrência da inércia de seu titular, que deixa de exercitá-lo durante o termo prefixado ao seu exercício” (THOMÉ, 2013, n.p). Por outro lado, “a prescrição significa a perda da ação atribuída a um direito em consequência do seu não exercício no prazo legal” (THOMÉ, 2013, n.p).

Em âmbito federal, coube à Lei Federal n. 9.873/1999 estabelecer os prazos prescricionais para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública. Dispõe a norma em seu art. 1º:

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

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou

mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. (BRASIL, 1999)

Já se tratando de prescrição e decadência administrativa na esfera ambiental, é o Decreto Federal n. 6.514/2008 que dá os contornos gerais da aplicação destes institutos. Conforme ensina Milaré (2011, p. 1232), a matéria anteriormente tratada “pela legislação de forma esparsa e a deixar dúvidas no intérprete do Direito”, foi regulamentada pelos arts. 21, 22 e 23 do Decreto 6.514/2008, embora, segundo Thomé (2012, p. 601), não tenha se utilizado o Decreto “da melhor técnica para a diferenciação dos referidos institutos, referindo-se apenas à prescrição”.

Determina o Decreto n. 6.514/2008, acerca da apuração de infrações ao meio ambiente, que:

Seção II

Dos Prazos Prescricionais

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

(...)

§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

§ 3º Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o caput rege-se pelo prazo previsto na lei penal. (BRASIL, 2008)

Em que pese a redação do *caput* do artigo se referir-se à prescrição, trata-se, na realidade, de prazo decadencial do direito da Administração em apurar a prática de infração contra o meio ambiente, que se dá no intervalo de cinco anos a contar da prática do ato, ou do dia em que tiver cessada a prática de ato permanente ou continuado.

Importante observar que tal prazo decadencial não deve ser confundido com o prazo prescricional garantido à Administração para promoção da execução de multa devida pelo cometimento de infração ambiental. Conforme explica Thomé (2012, p. 603), “uma vez apurada a infração ambiental e encerrado o processo administrativo de imposição da penalidade, passa a fluir o prazo prescricional (também quinquenal) para a execução da multa aplicada ao infrator, uma vez que a partir desse momento o crédito já está definitivamente constituído”. É este o entendimento contido na Súmula n. 467 do Superior Tribunal de Justiça, de que “prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental” (BRASIL, 2010c).

Já nos termos do § 3º do art. 21 do Decreto n. 6.514/2008, consta a ressalva de que quando o fato objeto da infração administrativa constituir também um crime, o prazo prescricional previsto no *caput* do artigo será regido nos termos da lei penal, não se aplicando o prazo quinquenal para estes casos.

Por fim, tem-se a previsão da prescrição intercorrente insculpida no § 2º do referido art. 21, que determina a sua incidência no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos devem ser arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada. Segundo ensinamentos de Thomé (2012, p. 602):

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. Deve o Poder Público observar o princípio da duração razoável do processo administrativo, não se admitindo delongas injustificadas na execução dos atos necessários à efetiva proteção do meio ambiente.

A partir dessa perspectiva, a prescrição intercorrente se apresenta como um limitador da atuação do Poder Público, que, caso não dê o devido andamento no procedimento de apuração da responsabilidade administrativa decorrente da lavratura de auto de infração por período maior que o prazo legal estabelecido, ver-se-á impedido do exercício de continuar sua pretensão punitiva, em respeito ao princípio da duração razoável do processo.

Destaca-se que o princípio da duração razoável do processo se encontra elencado no rol dos direitos fundamentais, estando previsto na Constituição Federal da República, em seu art. 5º, inciso LXXVIII, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004, sendo assegurado a todos, tanto na esfera judicial, quanto administrativa. Tal princípio é intrinsecamente relacionado à ideia da garantia de meios que proporcionem a celeridade da tramitação do processo, de forma a garantir que a morosidade da análise das autoridades competentes não comprometa a efetividade da tutela de um determinado direito potestativo.

3. A prescrição intercorrente administrativa ambiental no estado de minas gerais

Conforme visto, tanto a Lei n. 9.873/1999 quanto o Decreto n. 6.514/2008 contemplam normas que disciplinam a atuação da Administração Pública, no bojo de processos administrativos federais, não alcançando, a princípio, a regulamentação das Administrações

estaduais e municipais. Assim, ao se buscar paralelos na legislação de Minas Gerais, percebe-se que não há norma estadual que regule a prescrição intercorrente em processos administrativos ambientais.

Nesse sentido, não raras vezes é requerido junto às autoridades competentes a aplicação por analogia das normas federais para o reconhecimento da prescrição intercorrente em processos administrativos estaduais, como pode ser percebido pela análise daqueles decorrentes da lavratura de autuações ambientais julgados no âmbito do Estado de Minas Gerais. Entretanto, há no Estado uma série de Pareceres da Advocacia Geral do Estado (AGE) que versam sobre a matéria e que são utilizados pela Administração Pública mineira para fundamentar a negativa do reconhecimento da prescrição intercorrente em processos administrativos ambientais.

O primeiro parecer da AGE a afasta o reconhecimento da prescrição intercorrente é o Parecer n. 14.556/2005. Instada a se manifestar acerca da aplicação de forma geral dos institutos da prescrição e decadência em matéria ambiental, o Parecer concluiu que “especificamente em relação à prescrição intercorrente, que se consuma no curso de ação judicial ou de processo administrativo, certa é a não incidência da regra do § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/99” (MINAS GERAIS, 2005), sendo que, acerca das atividades da polícia administrativa no Estado de Minas Gerais, deveria incidir a regra geral do prazo decenal, previsto no art. 2015 do Código Civil brasileiro. Tal posicionamento fundamentou-se na ausência de regras legais no âmbito de Minas Gerais, entendendo que a incidência da Lei n. 9.873/1999 se daria tão somente no âmbito da Administração Pública Federal, conforme determinação do próprio art. 1º da Lei. Neste sentido, dispõe o Parecer n. 14.556/2005 que:

não há que se fazer aplicar em relação ao Estado-membro legislação federal que trata especificamente do exercício de poder de polícia “da Administração Pública Federal, direta e indireta” (artigo 1º da Lei Federal nº 9.873/99), sem qualquer menção à estrutura administrativa dos demais entes da federação, o que, aliás, é consectário da autonomia político-administrativa resultante dos artigos 1º, 18 e 25 da Lei Magna.

[...]

Sendo assim, não remanesce qualquer dúvida sobre a inaplicabilidade ao Estado de Minas Gerais das regras da Lei nº 9.873, de 23.11.1999, incidente exclusivamente no tocante ao poder de polícia federal. (MINAS GERAIS, 2005)

Com base em tal justificativa, percebe-se o posicionamento exarado no sentido de que a cada ente da Federação competiria o estabelecimento de regramento próprio, sendo que a adoção da legislação federal faria com que os demais entes se encontrassem adstritos a regra alheia ao seu ordenamento jurídico, o que ofenderia a autonomia político-normativa dos demais entes.

Posteriormente, a AGE foi novamente provocada a se manifestar, o tendo feito por meio do Parecer n. 14.897/2009, acerca da possibilidade de alteração da norma estadual até então vigente que regulamentava os processos administrativos ambientais em Minas Gerais, quanto ao prazo prescricional para cobrança judicial de débitos florestais. Tal consulta se baseou na publicação do Decreto n. 6.514/2008, que, regulamentando os prazos prescricionais ambientais, previu os mesmos prazos da Lei n. 9.873/1999.

Esse segundo Parecer, que ratifica parte do Parecer n. 14.556/2009, afastou a incidência do Código Civil, passando a fixar os prazos de decadência e prescrição em cinco anos, adotando a orientação jurisprudencial dos tribunais superiores. Ainda, sugeriu a adoção por lei estadual de determinação expressa dos prazos prescricionais e decadenciais nos mesmos termos contidos no Decreto n. 6.514/2008. Consta do Parecer n. 14.897/2009 as seguintes considerações do Consultor Jurídico-chefe:

Trata-se, no expediente, de se examinar quanto ao prazo prescricional para a cobrança judicial de débitos de natureza ambiental. A razão da consulta, não obstante o Parecer AGE n.º 14.556, de 2005, reside no fato da publicação superveniente do Decreto federal n.º 6.514, de 2008, que fixou o prazo prescricional em 5 (cinco) anos. Reexaminada a matéria, tendo em vista sobretudo a corrente jurisprudencial que se firmou perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, em período posterior a edição do Parecer AGE n.º 14.566, de 2005, constata-se que há convergência de que o prazo em questão seja de 5 (cinco) anos. (MINAS GERAIS, 2009)

O silêncio do referido Parecer acerca do entendimento da prescrição intercorrente em processo administrativo ambiental pode ser justificado pelo objeto da consulta feita à AGE, que versava tão somente sobre a cobrança judicial de débitos. Nota-se, de todo modo, que mesmo sem se ater de forma específica à prescrição intercorrente, houve a sinalização por parte da AGE da necessidade de adequação da legislação estadual aos moldes da legislação federal, o que se interpreta como o reconhecimento da necessidade da regulamentação dos institutos da prescrição e decadência para a sua compatibilização com o avanço da matéria nos tribunais superiores.

Todavia, a alteração do entendimento exarado pela AGE com base no Decreto n. 6.514/2008, atrelada à continuidade da ausência normativa acerca da prescrição intercorrente no Estado, fez com que novas dúvidas fossem suscitadas acerca de sua aplicação em processos administrativos ambientais. Com fulcro no referido Parecer 14.897/2009, foram emitidas decisões administrativas pelo órgão ambiental que reconheceram a prescrição intercorrente, de acordo com os prazos estabelecidos no Decreto n. 6.514/2008.

Por esse motivo, novamente a AGE foi instada a se posicionar, vindo a emitir o Parecer n. 15.057/2010, o qual explicitou que o Parecer n. 14.897/2009, enquanto re-ratificador do Parecer n. 14.556/2005, teria tão somente para adequado o entendimento à orientação firmada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça quanto ao prazo prescricional de cinco anos, de forma que não teria sido reconhecida a possibilidade de ocorrência da prescrição intercorrente em procedimentos administrativos decorrentes de autuações ambientais. Ao contrário, diante da compreensão fixada sobre os institutos da prescrição e da decadência, teria sido sim afastada, “expressamente a incidência das previsões do Decreto n. 6.514/2008 no âmbito estadual, reafirmando-se o entendimento esposado no bem lançado Parecer 14.556/05” (MINAS GERAIS, 2010). Neste sentido, restou-se consignado que, em se tratando autuação que imponha a aplicação da de sanção administrativa, a apresentação de defesa pelo autuado daria início ao procedimento administrativo, sendo que não se reconheceria a prescrição ou decadência ao longo de seu curso, conforme se vê abaixo:

No Parecer AGE n. 14.556/2005 ficou definido não se aplicar, no âmbito estadual, a Lei Federal n. 9.873/99, o que foi reafirmado no Parecer AGE n. 14.897/09 em relação ao Decreto que a regulamentou, de n. 6.514/2008, o qual prevê prescrição intercorrente no procedimento administrativo. Deixou-se expressamente consignado que, em se tratando de auto de infração do qual já conste a aplicação da penalidade de multa, se o autuado apresentar defesa, inicia-se o procedimento administrativo, durante o curso do qual não corre a decadência nem a prescrição. (MINAS GERAIS, 2010)

Ressalta-se que, posteriormente, a prescrição intercorrente ainda foi objeto do Parecer n. 15.233/2013, que reafirmou o entendimento manifestado no Parecer AGE n. 15.047/2009, com o fundamento de que “o não reconhecimento da prescrição intercorrente no âmbito estadual se deve ao fato de inexistir previsão em lei estadual nesse sentido” (MINAS GERAIS, 2013), sendo que a Lei n. 9.873/99 não teria incidência no Estado, considerando sua incidência tão somente em processos administrativos federais. Tal posicionamento se fundamentou em decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), emitida no bojo do julgamento do Recurso Especial (Resp) n. 1.112.577/SP¹, nos seguintes termos contidos no Acórdão:

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. 1º 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.

¹ Trata-se do mesmo julgamento que deu origem à Súmula n. 467 do STJ, vista anteriormente.

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 regradadas 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. 1º do Decreto 20.910/32, nos termos da jurisprudência sedimentada desta Corte. (BRASIL, 2010a)

Conforme se observa, a Decisão concedida no Resp n. 1.112.577/SP afasta a aplicação da Lei n. 9.873/1999 pela Administração Estadual, informando que, neste caso, deveria incidir o art. 1º do Decreto Federal n. 20.910/32, *in verbis*:

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. (BRASIL, 1932)

Nota-se que o art. 1º do Decreto trata tão somente de um prazo prescricional geral de cinco anos, que seria aplicado tanto à União, estados e municípios, contudo sem conter qualquer previsão específica acerca da prescrição intercorrente. O Parecer n. 15.233/2013 acaba se utilizando do julgado do STJ para justificar a não aplicação da Lei n. 9.873/1999 em processos administrativos estaduais, porém sem enfrentar uma possível aplicação analógica do Decreto n. 20.910/32, para fins de consideração de possível prazo prescricional intercorrente, sendo, portanto, silente quanto a este ponto.

É esse, então, o entendimento esposado atualmente pela AGE e adotado pelo Estado de Minas Gerais em decisões e pareceres administrativos, bem como em lides processuais que visem a anulação de decisões administrativas que não reconhecem o pleito dos Administrados pelo reconhecimento da prescrição intercorrente em processos paralisados, de forma injustificada, por longos períodos de tempo.

Mais recentemente, visando suprir a ausência de disposição normativa que preveja expressamente a aplicação da prescrição intercorrente em processos de apuração de créditos não tributários em Minas Gerais, tramitou na Assembleia Legislativa do Estado o Projeto de Lei n. 5236/2018 (PL 5236), que pretendia o acréscimo de dispositivo legal à Lei Estadual n. 21.735/2015, que reconheceria a prescrição intercorrente no caso de processos administrativos paralisados por mais de três anos, pendente de despacho ou julgamento, devendo esta ser reconhecida de ofício ou a requerimento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional do servidor público em decorrência da paralisação.

A proposição do PL n. 5236 partiu de audiência pública realizada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Assembleia de Minas, que teve como objetivo a discussão do Decreto Estadual n. 47.383/2018, que dentre outras coisas, estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades. Conforme Justificativa do PL, “durante o evento, ficou constatado que há um passivo de processos administrativos de infrações ambientais que se acumulam ao longo dos anos, sendo frequente que sejam pautados nas Câmaras Recursais do COPAM processos de infrações ocorridas no século passado” (MINAS GERAIS, 2018). Nesta mesma oportunidade, a AGE, nos termos dos próprios pareceres exarados, teria reiterado seu posicionamento de que não seria possível aplicação de tal instituto no âmbito dos créditos não tributários em Minas Gerais ante a ausência de dispositivo legal. Neste sentido, face a previsão em norma federal da prescrição intercorrente no prazo de três anos em processos administrativos federais, o PL entendeu por, convenientemente, manter o mesmo prazo para a legislação estadual. Nos termos de sua Justificação, o PL 5236:

vai ao encontro de uma ótica em que é preciso garantir a eficiência do órgão ambiental, bem como estabelecer um foco para que os julgamentos dos processos administrativos ocorram de forma a se concentrar nos problemas presentes e reais, e impedir que enormes passivos acumulados ao longo de mais de vinte anos impeçam a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de exercer sua finalidade mais nobre que é o lema que todos perseguem: a proteção ambiental no Estado de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2018a)

Entretanto, após sua aprovação pela Assembleia Legislativa, o PL foi totalmente vetado pelo Governador do Estado, por ter sido considerado inconstitucional e contrário ao interesse público, tendo sido o veto posteriormente mantido pela Assembleia Legislativa. Em que pese ter sido reconhecido o mérito da proposição, no sentido de dar maior eficiência à tramitação dos processos administrativos estaduais, parte da justificativa do veto se baseou em aspectos arrecadatórios, uma vez que, considerando o cenário de calamidade financeira do Estado, a sanção do PL implicaria na perda de mais de dois bilhões de reais de receita provenientes de processos que já seriam alcançados pela prescrição intercorrente. Fora questões técnicas atinentes a competência para atribuição de responsabilidade funcional a servidores que dessem causa à prescrição, nota-se o grande peso dado à questão arrecadatória do Estado, que, mesmo reconhecendo a importância e necessidade da regulamentação do instituto, ainda não a promoveu até a presente data.

4. Novos contornos jurisprudenciais

Não obstante o posicionamento defendido pela AGE e o veto da lei que encerraria a discussão acerca da aplicação da prescrição intercorrente no Estado de Minas Gerais, a mais atual jurisprudência do Tribunal de Justiça vem conferindo novos contornos à interpretação da aplicação do instituto em processos administrativos sancionatórios decorrentes de autuações ambientais. Neste sentido, há tanto decisões que reconhecem a ocorrência da prescrição intercorrente, quanto que a afastam, por diferentes razões.

No expediente do julgamento de Agravo Interno em Apelação de decisão que manteve multa imposta pelo Estado de Minas Gerais, restou decidido pela inaplicabilidade da Lei n. 9.873/1999 no reconhecimento da prescrição intercorrente, conforme abaixo demonstrado:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. MULTA IMPOSTA PELO ESTADO DE MINAS GERAIS AO MUNICÍPIO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. LEI N. 9.783/99. INAPLICABILIDADE AOS MUNICÍPIOS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. - Confirma-se a decisão monocrática que negou provimento ao recurso de apelação interposto pelo executado - ao fundamento segundo o qual art. 1º, § 1º, da Lei Federal n. 9.873/99 não se aplica aos entes municipais - na linha de entendimento sedimentado pelo STJ no REsp nº 1.115.078, julgado sob o regime dos recursos repetitivos. (MINAS GERAIS, 2019c)

Nos termos do Acórdão, extrai-se da própria redação do art. 1º da Lei n. 9.873/1999, que a norma se restringe à esfera federal, não se aplicando aos demais entes federados, posto haver diploma legal específico a regulamentar a prescrição no âmbito da Administração Estadual e Municipal, a saber o Decreto n. 20.910/1932, seguindo a linha da decisão proferida pelo STJ, no âmbito no REsp. n. 1.115.078/RS, em março de 2010, submetido ao regime dos recursos repetitivos.

No referido julgado do STJ, de relatoria do Ministro Castro Meira, ao decidir sobre controvérsia acerca da definição do prazo prescricional para a cobrança de multa administrativa por infração à legislação do meio ambiente aplicada por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, restou exarado o entendimento de que a Lei n. 9.873/1999 não se aplicaria às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois o âmbito espacial da lei se limitaria ao plano federal, em virtude da própria redação contida no art. 1º da norma, passando, então, tal entendimento a ser replicado em outras decisões do STJ, bem como do TJMG.

Todavia, defende-se que tal entendimento não mais se adequa ao posicionamento mais atual esposado pelo próprio STJ. Rememora-se já haver entendimento consolidado no âmbito do STJ de que disposições legais acerca de processos administrativos federais são sim

aplicáveis aos estados e municípios, no caso de ausência de disposição normativa regulamentadora da matéria. É o caso da decisão emitida no âmbito do MS 18.338/DF, que reconheceu a aplicabilidade da Lei Federal n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, aos estados e municípios, em virtude da inexistência de legislação específica desses entes, sem que, houvesse, contudo, qualquer restrição da autonomia legislativa dos mesmos para regulamentar a matéria em seus territórios, conforme se lê da ementa a seguir:

MANDADO DE SEGURANÇA. MILITAR ANISTIADO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784/99. ORDEM CONCEDIDA.

2. Com vistas nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, este Superior Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação, por analogia integrativa, da Lei Federal n. 9.784/1999, que disciplina a decadência quinquenal para revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal, aos Estados e Municípios, quando ausente norma específica, não obstante a autonomia legislativa destes para regular a matéria em seus territórios. (BRASIL, 2017)

A propósito, foi editada pelo STJ a recente Súmula n. 633, a qual pacificou o entendimento de que o prazo decadencial previsto na Lei n. 9.784/1999 deve ser observado pelos demais entes da Federação, nos seguintes termos:

Sum. n. 633. A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. (BRASIL, 2010b)

Nota-se, portanto, a ausência de isonomia do tratamento dado pelo STJ a ambas as normas, posto que, considerando que ambas originalmente se propõem a regulamentar a atuação da Administração Pública Federal, reconheceu-se a aplicabilidade da Lei n. 9.784/1999 pela Administração Pública Estadual e Municipal, enquanto se vetou a aplicabilidade da Lei n. 9.873/1999 aos mesmos entes, estendendo-se esse mesmo raciocínio ao Decreto n. 6.514/2008.

Por tal motivo, defende-se a superação do posicionamento exarado pelo STJ no expediente do REsp n. 1.115.078/RS, fazendo-se premente a sua revisão, de forma que, em razão da ausência de norma específica no âmbito da legislação estadual de Minas Gerais, seja reconhecida a aplicação da prescrição intercorrente nos procedimentos administrativos sancionatórios paralisados por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/1999 e do § 2º do art. 21 do Decreto n. 6.514/2008.

Voltando à decisão do TJMG que afastou o reconhecimento da prescrição intercorrente, é importante notar que, ao fazê-lo, ela não discorre acerca da possibilidade do seu reconhecimento por força da aplicação do Decreto n. 20.910/1932, limitando-se a avaliação da Lei n° 9.873/1999. Todavia, em que pese a ausência da promoção desse debate, o Acórdão coleciona a ementa da decisão do STJ no âmbito do REsp n. 1.738.483/PR, de junho de 2019, segundo a qual não poderia a prescrição intercorrente em processo administrativo ser reconhecida com fulcro no referido Decreto.

Nos termos da decisão do STJ, o art. 1º do Decreto regulamentaria tão somente a prescrição quinquenal, não havendo previsão expressa que autorizasse o reconhecimento da prescrição intercorrente com base em tal dispositivo. Assim, considerando que a Lei n. 9.873/1999 também não se aplicaria para os estados e municípios, restaria impossibilitado o reconhecimento da prescrição intercorrente nos entes federados que não possuísem regulamentação específica neste sentido, com o fundamento de pura e simples ausência de previsão legal para tanto. É o que se lê na transcrição da referida ementa abaixo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ESTADUAL. LEI N. 9.873/99. INAPLICABILIDADE. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. DECRETO N. 20.910/32. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.1. "Verifico que o acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual o art. 1º do Decreto 20.910/32 regula somente a prescrição quinquenal do fundo de direito, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente do processo administrativo, regulada apenas na Lei n. 9.873/99, que, conforme já sedimentado no STJ, não é aplicável às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal" (AgInt no REsp 1.770.878/PR, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 21/2/2019).
2. Agravo interno não provido. (BRASIL, 2019)

Em que pese o posicionamento defendido no suprarreferido Acórdão, este não parece ser o melhor entendimento frente às normas que regem o direito pátrio. Nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), consta a previsão em seu art. 4º de que quando a lei for omissa, o juiz deverá decidir o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. Tem-se, portanto, que a existência de lacuna em normas positivadas não impede a utilização pelo juiz de outras fontes do direito, como a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. Assim, deve-se reconhecer que a ausência de previsão legal não deve conduzir o julgador a simplesmente afastar a pretensão pelo reconhecimento da prescrição intercorrente, uma vez que tal pretensão deve ser avaliada em conjunto com as demais normas e princípios que integram o ordenamento jurídico. Neste sentido, a simples

desconsideração da prescrição intercorrente, por ausência de disposição normativa no âmbito estadual, deixa de perquirir uma série de outras regras e princípios gerais do direito igualmente caros para o direito.

No caso de Minas Gerais, a Lei Estadual n. 14.184/2002 determina em seu art. 47 que o processo administrativo deve ser decidido em prazo sessenta dias, a partir de sua instrução, podendo tal prazo ser prorrogado uma única vez, por igual período, mediante motivação expressa. Deste modo, além da disposição legal expressa que impõe à Administração o dever de atuar, deve-se considerar também que a eventual mora da Administração no exercício desse dever não pode se perpetuar no tempo *ad infinitum*, não se admitindo que o Estado se beneficie de sua omissão e torne imprescritível sua ação punitiva, em nítida afronta à razoável duração do processo.

Foi neste sentido que foi proferida decisão pelo TJMG, em outubro de 2019, reconhecendo a prescrição intercorrente, conforme se vê abaixo:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA - SANÇÃO ADMINISTRATIVA - INFRAÇÃO AMBIENTAL - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - PROCESSO ADMINISTRATIVO - PARALISAÇÃO - PRAZO - DECRETO Nº 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 nº 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. (MINAS GERAIS, 2019b, grifo nosso)

Trata-se de decisão em apelação cível interposta em ação anulatória de decisão administrativa proferida pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF), que manteve a penalidade de multa em razão da lavratura de auto de infração ambiental em face do apelante. No caso em tela, o processo administrativo se manteve inerte por mais de onze anos, sem qualquer justificativa para a ausência de análise pela Administração. Nos termos do Acórdão, restou decidido que:

seja em razão da aplicação do prazo de três anos previsto na legislação federal, pelo prazo geral de cinco anos aplicável às pretensões em face da Fazenda Pública ou prazo geral de dez anos previsto no Código Civil, verifica-se a ocorrência da prescrição intercorrente no presente caso, ante a paralisação do processo administrativo por prazo superior a dez anos. (MINAS GERAIS, 2019b)

Conforme o voto do relator, “não se pode admitir (...) que a omissão administrativa do Estado lhe beneficie e torne imprescritível sua ação punitiva, afrontando a segurança jurídica”

(MINAS GERAIS, 2019b), o que, por conseguinte, afrontaria a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, Direito Fundamental previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República. Nessa linha, ensina Thomé que:

mantendo-se inerte, ao Poder Público é subtraído o seu poder de aplicar sanções ambientais. Deve o Poder Público observar o princípio da duração razoável administrativo, não se admitindo delongas injustificáveis na execução dos atos necessários à efetiva proteção do meio ambiente. (THOMÉ, 2012, p.602)

Destaca-se que o princípio da duração razoável, constitui direito intrinsecamente relacionado à ideia da garantia de meios que proporcionem a celeridade da tramitação do processo e a pacificação das relações sociais e jurídicas, de forma que a morosidade da análise das autoridades competentes não comprometa a efetividade da tutela de um determinado direito potestativo. Neste sentido, importante pontuar que a demora da decisão satisfativa pela Administração afasta até mesmo o caráter pedagógico da sanção, posto que se esvazia a reprovabilidade da conduta. Deste modo, a prescrição intercorrente deve ser entendida não só em benefício ao autuado, mas também como estímulo para que a Administração se pronuncie em tempo razoável, de forma que o infrator tenha o justo receio de vir a ser apenado por sua conduta infracional.

Em outro julgado recente do TJMG, também datado de outubro de 2019, reconheceu-se igualmente a prescrição intercorrente por aplicação por analogia do Decreto n. 20.910/1932, conforme a seguir:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ORDINÁRIA. AUTUAÇÃO. INFRAÇÕES AMBIENTAIS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INOCORRÊNCIA. RESP 1.115.078/RS. LEI FEDERAL Nº 9.873/99. INAPLICABILIDADE. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/1932. (...) II. O Superior Tribunal de Justiça, na ocasião do julgamento do REsp 1115078/RS, sob a sistemática de recursos repetitivos, consolidou o entendimento segundo o qual a Lei Federal nº 9.873/99, que estabelece o prazo prescricional de três anos para os processos administrativos, não se aplica aos processos administrativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, uma vez que referida norma estabelece o prazo no âmbito da Administração Pública Federal. III. A prescrição intercorrente no âmbito do processo administrativo estadual ambiental é regida pelo prazo quinquenal previsto no Decreto 20.910/1932. (...). (MINAS GERAIS, 2019a)

Trata-se de decisão que deu provimento a recurso, extinguindo processo de execução a partir do reconhecimento da prescrição intercorrente. Nos termos da decisão, “há muito os contribuintes pleiteiam a aplicação da prescrição intercorrente ao processo administrativo fiscal, tendo em vista que a Fazenda Pública não possui um prazo *ad eternum* (sic) para exercer

o controle de legalidade sobre seus atos” (MINAS GERAIS, 2019a). Em tal expediente, apontou-se que a excessiva demora em decisões dos órgãos julgadores, sem qualquer justificativa plausível, causa sérios transtornos aos administrados, tais como o acúmulo de juros, que “muitas vezes acabam por ultrapassar de forma significativa o valor do principal, sendo indevida a permanência por tempo demasiado na incerteza da cobrança do crédito” (MINAS GERAIS, 2019a). Assim, restou decidido que:

tratando-se de multa ambiental, o prazo prescricional é o quinquenal contido no art. 1º do Decreto nº 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. (MINAS GERAIS, 2019a)

Há, ainda, uma terceira decisão, também de outubro de 2019, que, em que pese não adicionar novos argumentos, acaba por ilustrar o reconhecimento da prescrição intercorrente por força do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL - MULTA AMBIENTAL - EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ADMINISTRATIVA - OCORRÊNCIA - RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

(...) Tratando-se de multa ambiental, o prazo prescricional é o quinquenal contido no art. 1º do Decreto nº 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. Ficando o processo administrativo paralisado por mais de cinco anos, deve ser reconhecida a prescrição intercorrente administrativa. (MINAS GERAIS, 2019d)

Da mesma forma que as anteriores, esta reconheceu a aplicação do instituto em processo administrativo ambiental sancionatório no âmbito do Estado de Minas Gerais. Trata-se de decisão em agravo de instrumento em face do deferimento de pedido de tutela de urgência que determinou a suspensão dos efeitos de decisão administrativa que manteve a penalidade de multa decorrente de autuação ambiental. No caso em tela, foi afastada a prescrição intercorrente pelo prazo de três anos previsto na Lei n. 9.873/1999, por força do julgamento do REsp 1.115.078/RS, reconhecendo-se, todavia, o prazo quinquenal, previsto no Decreto n. 20.910/1932.

5. Considerações finais

A prescrição intercorrente se apresenta como um limitador da atuação do Poder Público, de modo a impedir o exercício *ad aeternum* de sua pretensão punitiva naqueles

processos administrativos sancionatórios decorrentes da lavratura de autuações ambientais, mantidos inertes de forma injustificada, por período maior que o autorizado por norma, a fim de se privilegiar a duração razoável do processo.

Entretanto, a ausência de disposição normativa no âmbito do Estado de Minas Gerais tem provocado, ao longo do tempo, uma série de discussões acerca da aplicação por analogia de instrumentos jurídicos que visa o preenchimento desta lacuna da legislação estadual.

A Advocacia Geral do Estado vem recorrentemente se manifestando no sentido da impossibilidade da aplicação em âmbito estadual da Lei n. 9.873/1999 e do Decreto n. 6.514/2008, tendo como fundamento principal a ausência de previsão normativa no Estado e o entendimento manifestado pelo STJ no sentido de que tais normas se restringiriam somente à Administração Pública Federal.

Com base nas decisões judiciais, pode-se perceber que parte dos julgados no âmbito do TJMG se utiliza dos mesmos fundamentos sustentados pela AGE, afastando-se o reconhecimento da prescrição intercorrente com fulcro na inexistência de norma estadual que a estabeleça, bem como na decisão do STJ no expediente do REsp 1.115.078/RS, julgado em sede de recurso repetitivo.

Todavia, buscou-se demonstrar a desconformidade de tal decisão paradigma com o entendimento mais recente adotado pelo STJ, especialmente acerca da possibilidade da aplicação atinente à Administração Pública Federal em caráter subsidiário aos demais entes da Federal. Assim, não há óbice em se reconhecer, da mesma forma, a aplicabilidade da Lei n. 9.873/1999 de forma subsidiária aos processos administrativos que tramitam na esfera estadual, de modo a se aplicar a prescrição intercorrente nos processos que se encontrem paralisados, injustificadamente, por período maior que três anos.

Mesmo no caso da manutenção do entendimento de que a Lei n. 9.873/1999 deva continuar a não ser considerada no âmbito dos estados e municípios, afastando-se, de tal modo, o prazo de três anos, ainda sim persiste fundamento jurídico para reconhecer a aplicação por analogia do Decreto n. 20.910/1932, de forma a considerar o prazo quinquenal para a ocorrência da prescrição intercorrente. Por mais que o Decreto não contenha previsão específica acerca de tal instituto jurídico, impõe-se reconhecer a necessidade da existência de uma mínima previsibilidade da duração dos processos administrativos, de forma que os princípios gerais da segurança jurídica e da razoável duração do processo sejam observados. Assim, considerando que a Administração Pública não pode se beneficiar de sua própria desídia para perpetuar a duração de tais processos indefinitivamente, a aplicação do prazo quinquenal para fins de

reconhecimento da prescrição intercorrente se mostra como medida adequada a se buscar a estabilização das relações jurídicas.

É nesse sentido que recentes julgados vêm entendendo por reconhecer a prescrição intercorrente no âmbito do Estado, adotando o prazo quinquenal Decreto n. 20.910/1932, dando novos contornos a tratativa do tema que há tanto tempo vem sendo debatido, tanto na esfera administrativa, quanto judicial. De todo modo, espera-se, por fim, que tal instituto venha a ser de regulamentado no âmbito estadual, de modo que, assim, possam se estancar a controvérsia acerca de sua aplicabilidade.

Referências

ÁGUILA, João Gabriel Casemiro. **Prescrição como limitação objetiva de estabilização temporal**: Implicações pragmáticas do julgado do REsp 1.120.295/SP processado em sede de Recurso Repetitivo. Fevereiro de 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46910/prescricao-como-limitacao-objetiva-de-estabilizacao-temporal/1>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 20.910**, de 06 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm. Acesso em: 31 mai. 2020.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em: 24 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1.112.577/SP**. Relator Min. Castro Meira, Brasília, 08 de fevereiro de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=934825&num_registro=200900441413&data=20100208&formato=PDF. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 633**. Diário de Justiça, Brasília, 17 jun. 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas633.pdf. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 467**. Diário de Justiça, Brasília, 25 out. 2010. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%20467\).sub.#TIT1TEMA0](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%20467).sub.#TIT1TEMA0). Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança 18.338/DF**. Relator Min. Benedito Gonçalves, Brasília, 21 de junho de 2017. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1613657&num_registro=201200577783&data=20170621&formato=PDF. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no recurso especial 1738483/PR**. Relator Min. Sérgio Kukina, Brasília, 03 de junho de 2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1831395&num_registro=201801013810&data=20190603&formato=PDF. Acesso em: 07 jun. 2020.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. **Parecer n. 14.556**, de 19 de setembro de 2005. Direito ambiental. Poder de polícia administrativa estadual. Prazo para exercício. Natureza decadencial. Inaplicabilidade da lei federal n. 9.873/99. Incidência da regra geral do artigo 205 do novo código civil. Princípios da supremacia do interesse público e da segurança jurídica. Ponderação diante da proteção constitucional ao meio ambiente. Decretação de ofício. Prescrição intercorrente da lei federal inócurrenente. Revisão do parecer n. 12.618 de 11.03.2002. Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais. 2005.

MINAS GERAIS. **Parecer n. 14.897**, de 04 de março de 2009. Direito ambiental – poder de polícia administrativa – apuração de infração a normas ambientais – cobrança de multa - prazos decadencial e prescricional – Lei Estadual 14.309/2002 e Decreto Estadual 44.844/2008 - ausência de previsão – superveniência do Decreto Federal n. 6.514/2008 – re- ratificação do parecer AGE n. 14.556/2005. Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais. 2009.

MINAS GERAIS. **Parecer n. 15.047**, de 24 de setembro de 2010. Direito ambiental – processo administrativo – multa – prescrição intercorrente – pareceres AGE ns. 14.897/09 e 14.556/05 – não reconhecimento – decisão Administrativa – fundamentação – garantia processual. Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais. 2010.

MINAS GERAIS. **Parecer n. 15.233**, de 26 de fevereiro de 2013. Direito ambiental – processo administrativo –prescrição intercorrente – não reconhecimento por ausência de previsão legal - parecer AGE n. 15.047/10. Decisão administrativa – fundamentação art. 93, IX e 5º, LV, da Constituição da República de 1988 e art. 4º, § 4º da Constituição Estadual – Lei Estadual n. 14184/02. Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais. 2010.

MINAS GERAIS. **Projeto de lei n. 5236/2018**. Altera a Lei 21735, de 3 de agosto de 2015, que dispõe sobre a constituição de crédito estadual não tributário, fixa critérios para sua atualização, regula seu parcelamento, institui remissão e anistia e dá outras providências. Disponível em https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2018&n=5236&t=PL. Acesso em 31 mai. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Agravo de instrumento-Cv 1.0123.16.004851-8/001** Relator Belizário de Lacerda. Belo Horizonte, 15 de outubro de 2019. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=21&totalLinhas=58&paginaNumero=21&linhasPorPagina=1&palavras=prescri%20intercorrente%20ambientais&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%20ancias%20cadastradas..&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. Acesso em 07 mai. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação cível 1.0000.18.057043-4/004**. Relator Des. Renato Dresch. Belo Horizonte, 11 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.18.057043-4%2F004&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em 06 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Agravo Interno 1.0556.13.000002-0/002**. Relator Des. Alberto Vilas Boas. Belo Horizonte, 15 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0556.13.000002-0%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em 06 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação cível 1.0035.18.000459-6/001**. Relator Des. Albergaria Costa. Belo Horizonte, 15 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=3&totalLinhas=58&paginaNumero=3&linhasPorPagina=1&palavras=prescri%20intercorrente%20ambientais&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%20ancias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. em 07 jun. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Agravo de instrumento-Cv 1.0000.19.041857-4/001**. Relator Washington Ferreira. Belo Horizonte, 29 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.19.041857-4%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em 06 mai. 2020.

SANTOS FILHO, Luiz Aristeu dos. **Prescrição e segurança jurídica**: institutos necessários à viabilidade lógica das proteções do ordenamento jurídico. Revista Âmbito Jurídico. São Paulo, março de 2012. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/prescricao-e-seguranca-juridica-institutos-necessarios-a-viabilidade-logica-das-protecoes-do-ordenamento-juridico/#_ftnref36. Acesso em: 25 mai. 2020.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2. Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

THOMÉ, Romeu. **Decadência e prescrição nos processos administrativos ambientais**. In: THOMÉ, Romeu. (Org.). **Questões Controvertidas - Direito Ambiental, Direitos Difusos e Coletivos e Direito do Consumidor**. 1ed. Salvador: Juspodivm, 2013, v. 1, p. 275-288.