

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL E GESTÃO ESTRATÉGICA DA  
SUSTENTABILIDADE

MARIANGELY MENEGAZZO MEDEIROS

PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

SÃO PAULO  
2016

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL E GESTÃO ESTRATÉGICA DA  
SUSTENTABILIDADE

MARIANGELY MENEGAZZO MEDEIROS

PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

Monografia apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC/SP, como exigência para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental e Gestão estratégica da Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Me Rodrigo Jorge Moraes

SÃO PAULO  
2016

MARIANGELY MENEGAZZO MEDEIROS

PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

Monografia apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC/SP, como exigência para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental e Gestão estratégica da Sustentabilidade.

Banca Examinadora

---

Orientador: Prof. Me. Rodrigo Jorge Moraes

---

---

SÃO PAULO  
2016

**Dedico** a Deus que sempre esteve em minha vida, à minha família, Ildo, Rosmari e Mayse que nunca deixaram de me apoiar e me dar forças para conseguir chegar até o fim, sempre acreditando na minha capacidade.

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço primeiramente a Deus, que pela sua infinita bondade e compaixão me concedeu a oportunidade de concluir o presente trabalho de conclusão de pós Graduação na PUC/SP.*

*Agradeço eternamente ao meu pai que nunca mediu esforços para me ajudar, um exemplo de caráter e dedicação em tudo o que faz. A minha mãe, minha rainha, que sempre com seu jeito sereno esteve ao meu lado me apoiando em todas as situações. Sem o apoio de vocês nada disso teria acontecido.*

*Agradeço ao meu namorado por toda a paciência e carinho que teve comigo, e sempre ao meu lado, não medindo esforços para me ajudar.*

*Ao professor orientador Rodrigo Jorge Moraes, pela dedicação e ensinamentos no momento de elaboração desta pesquisa, obrigada pela confiança e por acreditar em meu potencial.*

*Em suma, a todos os meus colegas de trabalho, amigos e familiares que de alguma forma contribuíram para a realização do meu sonho em me pós graduar em Direito Ambiental, fica aqui registrado o meu sincero respeito e homenagem à todos. Muito obrigada.*

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como escopo demonstrar como é regida a prescrição no processo administrativo por danos ao meio ambiente, a lei 9.873/99 e o decreto 6.514/08 regem a prescrição no âmbito federal, as quais foram objetivos de estudo para a elaboração do presente trabalho. Todo aquele que cometer danos ao meio ambiente será responsabilizado pela tríplice responsabilidade, civil, penal e administrativa, especificamente no tocante ao processo administrativo ambiental, esta deve observar as regras próprias do procedimento, bem como os prazos prescricionais que estão sujeitos a administração pública em sua atuação. O presente tema é pouco atacado pela doutrina, e não existe posicionamento pacífico na jurisprudência sobre referido assunto. O direito ambiental é um direito de terceira geração, e sua proteção é um dever do poder público e de toda a coletividade, conforme estabelece o artigo 225 da Constituição Federal, no processo administrativo deve haver o devido processo legal, respeitando os princípios e as normas legais para que seja aplicada penalidade a todo aquele que causar danos ambientais, para que o meio ambiente seja preservado para as presentes e futuras gerações.

Palavras chaves: prescrição; processo administrativo; meio ambiente; proteção; preservação.

## ABSTRACT

This monograph is scoped to demonstrate how it is governed prescription in the administrative process for environmental damage, the Law 9.873/99 and Decree 6.514/08 governing the prescription at the federal level, which were study object to prepare the this work. Everyone who commit environmental damage will be responsible for the triple responsibility, civil, criminal and administrative, specifically with regard to environmental administrative process, it must observe its own rules of procedure, as well as the limitation periods that are subject to public service in his acting. This subject matter is less attacked by the doctrine, and there is no peaceful position in the case law on that subject. Environmental law is a right of the third generation, and its protection is a duty of the government and the entire community, as established in article 225 of the Federal Constitution, the administrative process must be due process, respecting the principles and rules law to be applied penalty to anyone who cause environmental damage to the environment is preserved for present and future generations.

Key words: Prescription; administrative process; environment; protection; preservation

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CF**-Constituição Federal

**CPC**- Código de Processo Civil

**CC**- Código Civil

**STJ**- Superior Tribunal de Justiça

**ART**- Artigo

**CTN** – Código Tributário Nacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. DIREITO AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988....</b>	<b>13</b>
<b>2. O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.....</b>	<b>16</b>
<b>3. PRESCRIÇÃO.....</b>	<b>19</b>
3.1. Conceituação de prescrição.....	19
3.2. Diferença entre prescrição e decadência.....	20
3.3. Interrupção e suspensão da prescrição.....	22
3.4 Causas de suspensão da prescrição administrativa .....	23
<b>4. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NO PROCESSO</b>	<b>25</b>
<b>ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.....</b>	
4.1. Interrupção da prescrição da pretensão punitiva .....	27
<b>5. PRESCRIÇÃO PUNITIVA INTERCORRENTE NO PROCESSO</b>	<b>31</b>
<b>ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.....</b>	
<b>6. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTÓRIA NO</b>	<b>35</b>
<b>PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.....</b>	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>42</b>

## INTRODUÇÃO

A degradação da qualidade ambiental se iniciou a muitas décadas, surgindo inúmeros problemas ambientais em nosso planeta, pouco se pensava sobre os danos ambientais que determinadas atividades econômicas poderiam causar, apenas visavam os lucros que a atividade proporcionava.

No Brasil, a poluição era tida como um fator de crescimento e desenvolvimento nacional, não existia a ideia da poluição como degradação ao meio ambiente, entretanto tal visão com o passar dos tempos tornou-se ultrapassada, vez que os países desenvolvidos já estavam tomando medidas para combater a poluição e os danos causados ao meio ambiente.

Com o passar dos anos, em decorrência dos avanços tecnológicos e científicos, a comunidade internacional se mobilizou para a promoção de mudanças de comportamentos, visando a proteção do planeta terra, o que culminou na realização da conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, em Estocolmo, em 1972, para a discussão sobre a proteção ambiental.

O Brasil seguindo a tendência internacional começou a deixar de lado sua posição de desenvolvimento a qualquer custo, e passa a ter uma postura mais consciente, surgindo à preocupação com as questões ambientais.

Então na década de 60 surgiram algumas normas específicas que tratavam do meio ambiente, mas na década de 80 a proteção ao ambiente se tornou vivência nacional, com a edição de normas que regulavam e protegiam o meio ambiente.

No entanto, o grande avanço de todos os tempos foi com a Constituição de 1988, inaugurando-se o novo capítulo da história do ordenamento jurídico brasileiro, a partir de então, direitos e garantias fundamentais, que estavam adormecidas pelo período ditatorial, ganharam alcance nacional.

A Carta Magna além de consagrar os direitos civis e políticos de primeira geração, os direitos sociais, econômicos e culturais de segunda geração, consagrou

proteção aos direitos difusos, cujo exemplo significativo é o direito ao meio ambiente equilibrado, que são os chamados direitos de terceira geração.

Os problemas que envolvem o meio ambiente não são locais, ou regionais, mas sim mundiais, pois afetam de maneira universal a todos os países.

O direito ao meio ambiente foi elevado a direito fundamental, e sua proteção encontra-se estampada no artigo 225 da Constituição Federal, cabendo ao poder público e a coletividade sua proteção e conservação.

As normas ambientais ganharam impulso, e a proteção ao meio ambiente se tornou evidente e necessária.

Com a plenitude da proteção ambiental, nasceu o dever do Estado em fiscalizar e punir todo aquele que cometer danos ambientais, ou seja, é o dever do Estado combater qualquer tipo de degradação ao meio ambiente em todas as suas espécies.

Portanto, o Estado deve atuar seja através dos seus órgãos para proteger o ambiente, e instaurar o devido processo administrativo ambiental, para apurar a conduta praticada contra o meio ambiente.

O Processo Administrativo Ambiental deve ser conduzido pelos princípios da administração pública, respeitando o contraditório, a ampla defesa, legalidade, bem como a razoável duração do processo.

Há não observância dos referidos princípios poderá causar prejuízos ao processo administrativo ambiental, gerando nulidades ao processo administrativo.

O direito de punir do Estado não é perpetuo, vez que deve ser exercido em um determinado período de tempo, caso contrário, ocorrerá o instituto da prescrição.

A prescrição é um mecanismo de segurança jurídica e estabilidade das relações sociais, terá incidência no processo administrativo ambiental, toda vez que a administração se manter inerte, e não praticar atos com a finalidade de punir o degradador.

A prescrição no processo administrativo ambiental é regulada pela lei 9.873/99, com 8 (oito) artigos, e também pelo decreto 6.514/08, o qual prevê além das sanções e infrações administrativas, sobre a prescrição no processo administrativo ambiental.

A prescrição pode incidir de três formas no processo administrativo federal, sendo elas a prescrição da pretensão punitiva, prescrição intercorrente e a prescrição da pretensão executória.

Cada uma destas prescrições possui um momento adequado para ocorrer, como veremos na exposição do presente trabalho monográfico.

A prescrição que envolve o processo administrativo ambiental é um dos mais importantes fundamentos para alegar a nulidade ao procedimento, portanto, é um instituído de grande aplicabilidade prática.

Desta forma, o presente trabalho tem por objetivo estudar sobre a prescrição no processo administrativo ambiental, relevando suas características, bem como alguns entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o presente tema.

## 1. DIREITO AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O primeiro movimento sobre o futuro do meio ambiente e a proteção do planeta terra ocorreu em 1972, na Conferência nas Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. O objetivo da referida conferência foi voltar os olhares para os resultados negativos que as ações humanas estavam causando no meio ambiente.

No Brasil pode-se dizer que o marco fundador da defesa do Meio Ambiente ocorreu na década de 60, período em que foram editadas normas importantes como: o Código Florestal lei nº 4.771/65, Estatuto da Terra, lei nº 4.504/64, a lei de proteção da Fauna, lei nº 5.197/67, a Política Nacional de Saneamento Básico, Decreto lei nº 248/67, e a criação do Conselho Nacional de Controle de Poluição Ambiental Decreto nº 303/67.

No entanto, foi na década de 80 que a legislação ambiental ganhou grande impulso, os principais marcos históricos da proteção ao Meio Ambiente foram: a lei nº 6.938/81 Política Nacional do Meio Ambiente, conceituando o que é Meio Ambiente em seu artigo 3<sup>o</sup> e instituindo o SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente), a lei nº 7.347/85 que trata da Ação Civil Pública, a Constituição Federal de 1988, a primeira constituição brasileira a prever um capítulo próprio sobre a proteção ambiental, o direito ao ambiente sadio e de qualidade como um direito fundamental e a lei nº 9.605/98 lei dos Crimes Ambientais, que dispõe sanções aqueles que praticam condutas lesivas ao Meio Ambiente.

Anteriormente a Constituição de 1988, o meio ambiente era apenas tratado de maneira infraconstitucional por leis esparsas, tendo a carga Magna inovada sobre as questões ambientais.

As Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do ambiente de forma específica e global. Nelas, nem mesmo uma vez foi empregada a expressão meio ambiente, dando a revelar total

---

<sup>1</sup> Art 3<sup>o</sup> - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

inadvertência ou, até, despreocupação com o próprio espaço em que vivemos.<sup>2</sup>

A CF/1988 foi a primeira a estabelecer um capítulo próprio para tratar do tema Meio Ambiente, o seu artigo 225, *caput*<sup>3</sup>, é o principal parâmetro utilizado para preservação do meio ambiente, este define o meio ambiente como um direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida.

Edis Milaré conceitua o direito do Ambiente como:

O complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando a sua sustentabilidade para as presentes e futura gerações.<sup>4</sup>

O direito ambiental é tratado por inúmeros princípios e normas que visam coibir atividades que causem danos ambientais, visando à preservação da sadia qualidade de vida, que o meio ambiente proporciona a todos os seres vivos.

As disposições sobre o Meio Ambiente na Constituição Federal estão inseridas no Título VIII “Da Ordem Social”, em seu capítulo VI “Do Meio Ambiente” artigo 225, que contem seis parágrafos, mas a matéria é contemplada nos diversos títulos e capítulos ao longo do texto constitucional.

Com efeito, é importante frisar que o Direito Ambiental é um direito humano de terceira geração, que trata de direitos coletivos ou transindividuais, nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado “O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo transindividual”<sup>5</sup>

Analisando o que dispõe o art. 225, *caput* da CF, podemos observar o alcance da referida norma. Primeiramente o artigo dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “Como todo direito fundamental, o direito

---

<sup>2</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 9 edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo, editora revista dos tribunais, 2014, p. 168.

<sup>3</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>4</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 9 edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo, editora revista dos tribunais, 2014, p.256/257.

<sup>5</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 23 edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, editora malheiros, 2015, p.147.

ao ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível”<sup>6</sup>. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos indistintamente.

O meio ambiente é considerado “bem de uso comum do povo”, significa dizer que o meio ambiente não pertence a um indivíduo determinado, mas a toda a população, nas palavras de Édís Milaré “O meio ambiente, como entidade autônoma, é considerado “bem de uso comum do povo”, ou seja, não pertence a indivíduos isolados, mas à generalidade da sociedade”<sup>7</sup>

Ainda, o meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida, “ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não poluído”<sup>8</sup>

A Constituição Federal ainda impõe ao Poder Público o dever de preservar o meio ambiente, “Não mais tem o Poder Público uma mera faculdade na matéria, mas está atado por verdadeiro dever”<sup>9</sup> O dever de defender e preservar o meio ambiente também é da coletividade, ambos devem atuar para defender o meio ambiente para garantir um ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O Meio ambiente além de bem comum do povo, é direito coletivo em sentido amplo e fundamental, ainda que não esteja inserido no comando o art. 5 da CF, a sua proteção o eleva como norma fundamental.

Por consequência, é um bem jurídico que merece especial proteção, além de pertencer a toda a coletividade, a sua proteção é de fundamental importância para toda a nação.

---

<sup>6</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 9 edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo, editora revista dos tribunais, 2014, p.174

<sup>7</sup> Idem 2014, p.175

<sup>8</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 23 edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, editora malheiros, 2015, p.151

<sup>9</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 9 edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo, editora revista dos tribunais, 2014 p. 175

## 2. PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

A atuação da Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, segurança jurídica e do interesse público.

O Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, todo aquele que praticar condutas que causem danos ambientais deverão ser punidos, sujeitando aos infratores sanções penais, administrativas e civis, conforme preceitua o artigo 225, § 3, da CF.<sup>10</sup>

Portanto, os danos causados ao meio ambiente sujeitarão ao infrator a tripla responsabilidade, podendo ser responsabilizado, alternativa ou cumulativamente, nas esferas penal, administrativa e civil.

Em que pese existir previsão constitucional de responsabilização nas três esferas, não havia, ainda, normas que regulamentassem quanto aos crimes e infrações administrativas, a lei na Política Nacional do Meio Ambiente, 6.938/81, não supriu essa lacuna.

Foi apenas em 1998, com a publicação da Lei 9.605/98, que surgiu uma norma específica sobre os crimes e infrações administrativas ao meio ambiente. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto 6.514/08, o qual inseriu, definitivamente, um procedimento próprio para apuração das infrações ao meio ambiente.

O poder administrativo sancionador do Estado, decorre do seu poder de polícia, que significa o poder de punir degradações ao meio ambiente exercício no âmbito administrativo.

O conceito de poder de policia está definido no art. 78 do CTN, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à

---

<sup>10</sup> Art.225 da CF

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Pelo exposto no artigo supra citado, temos que o poder de polícia é prerrogativa da Administração Pública, o qual detém o poder de interferir na vida do particular para a preservação do interesse da coletividade.

Sobre o poder de polícia, Paulo Affonso Leme Machado, ensina que:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão do interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/missão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.<sup>11</sup>

O poder de polícia administrativo possui todos os atributos dos atos administrativos, como afirma Édis Milaré “O poder de polícia administrativa é prerrogativa do Poder Público, particularmente do Executivo, e é dotado dos atributos da discricionariedade, da autoexecutoriedade e da coercibilidade, inerentes aos atos administrativos”.<sup>12</sup>

O poder de polícia é exercido pela administração Pública, com a finalidade de fiscalizar e coibir crimes contra o meio ambiente, a partir do momento que ocorrer o cometimento de danos ao meio ambiente, as autoridades no exercício do seu poder de polícia, instauraram o processo administrativo para punir o infrator.

A lei 9.873/99 cuida do prazo prescricional para o exercício da ação punitiva da Administração Pública no regular processo administrativo ambiental, trata-se de um prazo prescricional que corre em desfavor da administração e a favor do particular.

As autoridades competentes para exercer o poder de polícia são as previstas no artigo 70 § 1º da lei 9.605/98, *in verbis*:

---

<sup>11</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 23 edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, editora malheiros, 2015, p. 383.

<sup>12</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 9 edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo, editora revista dos tribunais, 2014, p. 340.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

Após a entrada em vigor do Decreto 6.514/08 o processo administrativo ambiental ganhou novos contornos, e passou a observar novos regramentos.

Primeiramente, após apurar uma infração ambiental, a autoridade deve lavrar o auto de infração, que dentre outras especificidades descritas no artigo 4º,<sup>13</sup> deve aplicar a sanção levando em considerações as atenuantes e agravantes da pena. Ciente da autuação, o acusado tem prazo de 20 dias para oferecer defesa.

É garantido ao acusado a produção de provas a seu favor, e ainda antes do julgamento da defesa, é possível a apresentação de alegações finais pelo acusado, conforme art. 122 do Decreto.<sup>14</sup>

A decisão deve conter todos os motivos e fundamentos jurídicos, após ainda será possível o acusado apresentar recurso administrativo em 20 dias, art. 127<sup>15</sup> do Decreto, sendo duas as esferas recursais: a autoridade superior e para o CONAMA, art. 130 § 1º<sup>16</sup> do Decreto 6.514/08.

Salienta-se ainda que no processo administrativo deve ser respeitado os princípios do contraditório e da ampla defesa, como normas fundamentais.

Diante do exposto, podemos concluir que o poder de polícia ambiental tem a finalidade de prevenção e repressão de danos ambientais, desencadeando o procedimento administrativo em desfavor do acusado.

---

<sup>13</sup> Art. 4º O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

I - gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II - antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e

III - situação econômica do infrator.

<sup>14</sup> Art. 122 do decreto 6.514/08. Encerrada a instrução, o autuado terá o direito de manifestar-se em alegações finais, no prazo máximo de dez dias.

<sup>15</sup> Art. 127. Da decisão proferida pela autoridade julgadora caberá recurso no prazo de vinte dias.

<sup>16</sup> Art. 130. Da decisão proferida pela autoridade superior caberá recurso ao CONAMA, no prazo de vinte dias.

§ 1º O recurso de que trata este artigo será dirigido à autoridade superior que proferiu a decisão no recurso, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, e após exame prévio de admissibilidade, o encaminhará ao Presidente do CONAMA.

### 3. PRESCRIÇÃO

#### 3.1. Conceituação de prescrição

O exercício de um direito por seu titular deve ser exercido dentro de um determinado prazo, não pode ficar pendente interminavelmente, se o titular de direito não exercê-lo perderá a sua prerrogativa, ocorrendo à prescrição.

Sobre a prescrição Maria Helena Diniz, assevera:

A violação do direito subjetivo cria para o seu titular a pretensão, ou seja, o poder de fazer valer em juízo, por meio de uma ação (em sentido material) a prestação devida, o cumprimento da norma legal ou contratual infringida ou a reparação do mal causado, dentro de um prazo legal (arts. 205 e 205 do CC). O titular da pretensão jurídica terá prazo para propor ação, que se inicia (dies a quo) no momento em que sofrer violação do seu direito subjetivo. se o titular deixar escoar tal lapso temporal, sua inercia fará origem a uma sanção adveniente, que é a prescrição. esta é uma pena ao negligente. É a perda da ação, em sentido material, porque a violação do direito é condição de tal pretensão à tutela jurisdicional.<sup>17</sup>

A prescrição gera certeza nas relações sociais “a prescrição é indispensável à estabilidade das relações sociais”.<sup>18</sup>

De fato, o direito não pode ficar a mercê de eternas pendências, provocando uma situação de instabilidade no grupo social. O tempo é necessário para proporcionar essa estabilidade. Desse modo, se o titular de um direito fica inerte para exercê-lo, surge, em certo prazo, situação oposta que passa a impedi-lo do exercício. Ou seja, a inercia do titular do direito cria situação favorável a terceiros, que acabam por se beneficiar daquela situação de inercia. É a essa situação que se denomina prescrição.<sup>19</sup>

O instituto da prescrição foi criado como medida de ordem pública para proporcionar segurança as relações jurídicas que seriam comprometidas diante de instabilidade oriunda do fato de se possibilitar o exercício da ação por prazo indeterminado.<sup>20</sup> (DINIZ, 2010, p. 407).

---

<sup>17</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 1 Teoria Geral do Direito Civil, 27ª edição – São Paulo, Saraiva, 2010, p. 406.

<sup>18</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil, parte geral. 10ª edição. São Paulo, Atlas, 2010, p.562

<sup>19</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, revista, ampliada e atualizada até 31/12/2007, Rio de Janeiro, editora Lumen Juris, 2008, p.860.

<sup>20</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 1 Teoria Geral do Direito Civil, 27ª edição – São Paulo, Saraiva, 2010, p.407.

No estado democrático de direito, a ordem jurídica gravita em torno de valores como, a segurança e a justiça, para se realizar a justiça, tanto material como formal, preveem-se diferentes mecanismos, que vão da redistribuição de riquezas ao asseguramento do devido processo legal. A segurança, por sua vez encerra valores e bens jurídicos que não se esgotam na mera preservação da integridade física do Estado e das pessoas.<sup>21</sup>

O instituto da prescrição, iniciou sua repercussão ha muitos tempos atrás, onde os autores já tinham uma visão amadurecida sobre o instituto, vejamos o que dispõe o doutrinador San Tiago Dantas:

Esta influência do tempo, consumido do direito pela inércia do titular, serve a uma das finalidades supremas da ordem jurídica, que é estabelecer a segurança das relações sociais. Como passou muito tempo sem modificar-se o atual estado da coisas, não é justo que se continue a expor as pessoas a insegurança que o direito de reclamar mantém sobre todos, como uma espada de Dâmocles. A prescrição assegura que, daqui em diante, o inseguro é seguro; quem podia reclamar não mais o pode. De modo que, o instituto da prescrição tem suas raízes num das razões de ser da ordem jurídica: estabelecer a segurança nas relações sociais – fazer com que o homem possa saber com o que conta e com o que não conta.<sup>22</sup>

Portanto, a prescrição é referida a muito tempo pelos doutrinadores como forma de estabelecer seguranças as relações sociais, bem como garantir que os a perda da pretensão pelo decurso do tempo.

Sendo assim, a prescrição é uma sanção aquele que se mantem inerte por um longo período de tempo, deixando de exercer o seu direito de poder exigir em juízo, a ação em sentido material.

O que caracteriza, na verdade, a prescrição é que ela visa a extinguir uma pretensão alegável em juízo por meio de uma ação, mas não o direito propriamente dito.<sup>23</sup>

Frisa-se que a regra é que as pretensões estejam sujeitas a prescrição, sendo a imprescritibilidade exceção.

---

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. A Prescrição Administrativa no Direito Brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. Revista Diálogo Jurídico, ano 1, v. 1, n. 4, Salvador: Centro de Atualização Jurídica, 2001, p.03. Disponível em [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br). Acesso em abril de 2016.

<sup>22</sup> DANTAS *apud* BARROSO, 2001, p.03/04.

<sup>23</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 1 Teoria Geral do Direito Civil, 27ª edição – São Paulo, Saraiva, 2010, p.409.

Deste modo, a prescrição é um instituto que gera estabilidade e segurança jurídica as relações sociais, ocorrendo quando o titular do direito não exercer sua pretensão em um determinado lapso temporal.

### 3.2. Diferença entre prescrição e decadência

O decurso de certo tempo, pode fazer nascer direitos, mas também como extingui-los, ocorrendo assim a prescrição ou a decadência.

Segundo Fábio Ulhoa Coelho <sup>24</sup> “Os elementos comuns à prescrição e decadência, enquanto causas de extinção de direitos, são a inercia do seu titular em exercê-lo (fatos subjetivo) e o decurso do tempo (fator objetivo)”.

Existem alguns critérios para distinguir a prescrição e a decadência, no entanto são institutos de difícil diferenciação, porque ambos se parecem em vários pontos. “O critério de diferenciação mais difundido, na doutrina brasileira, diz que a prescrição é a extinção da ação para a defesa do direito violado, e a decadência, a do próprio direito”. <sup>25</sup>

Venosa utiliza tal critério ao dispor que “A prescrição atinge diretamente a ação e por via oblíqua faz desaparecer o direito por ela tutelado; a decadência, ao inverso, atinge diretamente o direito e por via oblíqua, ou reflexa, extingue a ação”. <sup>26</sup>

Em outras palavras a prescrição seria a perda do direito de ação, ou seja, o credor não pode mais acionar o judiciário para cobrar seu devedor porque seu direito prescreveu já a decadência é a perda do próprio direito.

Entretanto, analisando a doutrina de Fábio Ulhoa Coelho, este não concorda com tal posicionamento alegando que este critério de distinção dos institutos não pode ser levado em consideração, vejamos:

Ademais, no final das contas, dá na mesma a perda do direito de ação e do direito. se alguém não pode mais ingressar em juízo para obter o cumprimento forçado da prestação correspondente ao seu direito, isto é, em termos concretos, igual a não titularizar mais o próprio direito.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito civil: parte geral, volume 1, 8ª edição revista e atualizada, São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 2016, p.370

<sup>25</sup> BEVILAQUA apud COELHO, 2016, p.371

<sup>26</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil, parte geral. 10ª edição. São Paulo, Atlas, 2010, p.568

<sup>27</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito civil: parte geral, volume 1, 8ª edição revista e atualizada, São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 370

O Doutrinador ainda complementa que “não há critério consistente de distinção entre prescrição e decadência. Se a própria norma jurídica não fixar a natureza do prazo extintivo do direito, deve-se pesquisar o entendimento predominante da doutrina e jurisprudência”<sup>28</sup>

Portanto, embora existam ambos os posicionamentos sobre a adesão ou não do critério acima exposto, e ainda, que a finalidade de ambos os institutos gerem consequências finais iguais, ainda se faz necessária a distinção dos institutos, através de outros critérios como é o caso do modo de atuação e a produção de efeitos.

Segundo os ensinamentos de Câmara Leal, o primeiro grande critério de distinção: a decadência extingue diretamente o direito, e com ele, a ação que o protege, enquanto a prescrição extingue a ação, e com ela o direito que esta protege, o segundo critério reside no momento do início da decadência e no momento do início da prescrição: a decadência começa a correr, como prazo extintivo, desde o momento em que o direito nasce, enquanto a prescrição não tem o seu início com o nascimento do direito, mas a partir da sua violação, porque é nesse momento que nasce a ação contra a qual se volta a prescrição. trata-se do decantado princípio da *actio nata*. A terceira distinção reside na diversa natureza do direito que se extingue, pois a decadência supõe um direito que, embora nascido, “*não se tornou efetivo, pela falta de exercício; ao passo que a prescrição supõe um direito nascido e efetivo, mas que pereceu pela falta de proteção pela ação, contra a violação sofrida*”.<sup>29</sup>

Alguns outros critérios são utilizados para distinguir a prescrição e decadência, vejamos:

O prazo de decadência pode ser estabelecido pela lei ou pela vontade unilateral ou bilateral, desde que se tenha em vista o exercício do direito do seu titular, já o prazo prescricional é fixado por lei para o exercício da pretensão, fazendo-se valer em juízo, assim sendo não poderá ser alterado por acordo das partes.<sup>30</sup>

A decadência não é suspensa nem interrompida e só é impedida pelo exercício do direito a ela sujeito. A prescrição pode ser suspensa ou interrompida pelas causas expressamente colocadas em lei.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito civil: parte geral, volume 1, 8ª edição revista e atualizada, São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 2016, p.372

<sup>29</sup> LEAL Câmara apud VENOSA, 2010, p.568/569

<sup>30</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 1 Teoria Geral do Direito Civil, 27ª edição – São Paulo, Saraiva, 2010, p. 438

<sup>31</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil, parte geral. 10ª edição. São Paulo, Atlas, 2010, p.571.

A decadência decorrente de prazo legal deve ser considerada e julgada pelo magistrado de ofício, independentemente de arguição pelo interessado, se a decadência for convencional, o juiz dela não pode apreciar, a não ser que haja provocação do interessado, a prescrição das ações patrimoniais pode ser, ex officio, decretada pelo órgão.<sup>32</sup>

A decadência resultando de prazo legalmente fixado não pode ser renunciada pelas partes, sob pena de nulidade, e a prescrição, após a sua consumação, pode ser renunciada. Os prazos decadenciais, decorrentes de convenção das partes, são suscetíveis de renúncia, por dizerem respeito a direitos disponíveis.<sup>33</sup>

A decadência pressupõe ação cuja origem é idêntica à do direito, sendo por isso simultâneo o nascimento de ambos. A prescrição pressupõe ação cuja origem é distinta da do direito, tendo assim, nascimento posteriormente ao direito.<sup>34</sup>

Portanto, a doutrina estabelece alguns critérios para a distinção da prescrição e da decadência, no entanto esta tarefa muitas vezes é árdua, porque ambos os institutos podem ser confundidos, mas é essencial a sua distinção.

### **3.3. Interrupção e suspensão da prescrição**

De início é importante salientar que somente os prazos prescricionais estão sujeitos a suspensão ou interrupção, não se aplicando aos prazos decadenciais.

A interrupção faz com que o prazo volte a fluir desde o início, recomeça a contagem do zero, conforme previsão do artigo 202, parágrafo único do Código Civil<sup>35</sup> “o prazo volta a fluir por completo desde o fim da causa interruptiva”.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 1 Teoria Geral do Direito Civil, 27ª edição – São Paulo, Saraiva, 2010, p.438

<sup>33</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 1 Teoria Geral do Direito Civil, 27ª edição – São Paulo, Saraiva, 2010, p. 438

<sup>34</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil, parte geral. 10ª edição. São Paulo, Atlas, 2010, p.571

<sup>35</sup> Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

<sup>36</sup> <sup>36</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito civil: parte geral, volume 1, 8ª edição revista e atualizada, São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 2016, p.376

Já quando nos referimos a suspensão, o prazo fica suspenso por um determinado período, e no final da causa suspensiva volta a correr computando o prazo anterior a causa suspensiva “ o prazo volta a fluir, desde o fim da causa suspensiva, apenas pelo quanto ainda não tinha transcorrido”.<sup>37</sup>(COELHO, 2010, p. 376).

Nos casos em que opera a suspensão da prescrição o titular do direito esta impossibilitado de promover a ação judicial.

### **3.4 Causas de suspensão da prescrição administrativa**

A suspensão da prescrição conforme já exposto é uma paralisação do prazo prescricional por um determinado período, quando ocorrer o fim da suspensão o prazo prescricional será retomado no período exato em que se encontrava quando foi suspenso.

Os casos em que ocorrem a suspensão da prescrição estão previstos no art. 3 da lei 9.873/99, *in verbis*:

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

II - do termo de compromisso de que trata o § 5º do art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com a redação dada pela Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997.

A lei 9.873/99 apenas prevê estas duas hipóteses de suspensão no processo administrativo, aplicando-se na prescrição, quinquenal, na intercorrente e na executiva.

Ambos os casos de suspensão da prescrição são situações especificadas em que o administrado aceita o compromisso de cessar com as práticas de irregularidade, as quais poderiam ser punidas pela administração.

Neste sentido Marcela Madureira Prates

A suspensão da prescrição esta ligada ao compromisso do administrado infrator em cessar a pratica de irregularidade que poderia ser punida pela respectiva autoridade administrativa caso perdurasse. É certo que a suspensão somente vigora enquanto o administrado cumprir, no modo e no

---

<sup>37</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito civil: parte geral, volume 1, 8ª edição revista e atualizada, São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 2016, p.376

prazo, os compromissos aos quais se vinculou, encerrando-se no exato momento em que se verifica qualquer descumprimento do acordado.<sup>38</sup>

Sendo assim, a suspensão no processo administrativo ambiental, apenas, ocorrerá nestas duas especiais, não sendo admitida qualquer outra espécie de suspensão da prescrição.

---

<sup>38</sup> Prates, Marcela Madureira. Artigo Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa, disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em junho de 2016

#### 4. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

A prescrição como dita anteriormente esta ligada a atuação no Estado, com o objetivo de apurar as infrações administrativas ambientais, e aplicar a penalidade adequada.

A prescrição administrativa pode ser conceituada como “a situação jurídica pela qual o administrado ou a própria administração perdem o direito de formular pedidos ou firmar manifestações em virtude de não o terem feito no prazo adequado”.<sup>39</sup>

Para que ocorra a apuração correta das infrações administrativas, é necessária a instauração do regular processo administrativo, observando todos os requisitos previstos em lei, no entanto a Administração Pública deve punir o Acusado em um determinado período de tempo, caso ela se mantenha inerte, ocorre a impossibilidade de exercer o seu poder de punir.

Sendo assim, no exercício do poder de polícia da administração Pública, deve ser observado o prazo prescricional da pretensão punitiva, estabelecido no artigo 1º da lei 9.873/99, vejamos:

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.

A lei acima referida trata especificamente da prescrição da pretensão punitiva de âmbito federal.

O Decreto 6.514/08 igualmente prevê o prazo prescricional de cinco anos para a apuração de ilícito, pela administração Pública, artigo 21 do decreto, *in verbis*:

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.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

---

<sup>39</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, revista, ampliada e atualizada até 31/12/2007, Rio de Janeiro, editora Lumen Juris, 2008, p.859.

Edis Milaré ensina que:

A prescrição da ação da administração objetivando apurar a prática de infrações administrativas contra o meio ambiente que não configuram infrações penais, a qual se opera em 5 (cinco) anos, contados da data do cometimento do ato até a ocorrência de uma das hipóteses previstas no art. 22.<sup>40</sup>

Tanto a lei 9.873/99 como o Decreto 6.514/08 estabelecem que o prazo prescricional no caso de infrações permanentes ou continuadas somente começa a fluir a partir da cessação da infração permanente ou continuada.

Anteriormente a edição da lei 9.873/99, não havia nenhuma norma expressa que se referia ao prazo prescricional, no âmbito da Administração Federal, aplicando-se a prescrição quinquenal apenas por analogia, situação que poderia gerar questionamento.

Portanto, a norma que estabelecia expressamente o prazo prescricional, tem conteúdo meramente declaratório a respeito do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, nas palavras de Luís Roberto Barroso:<sup>41</sup>

Tal revisão veio atender ao reclamo da doutrina, jurisprudência e autoridades administrativas de que, em benefício da segurança das relações jurídicas, se positivasse em caráter geral a prescrição quinquenal já corretamente adotada. A lei tem assim, quanto ao referido prazo, cunho claramente declaratório.

Percebe-se que a lei 9.873, não inovou em relação ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos, o qual já vinha sendo adotado pela doutrina e jurisprudência.

A prescrição da pretensão punitiva se inicia com a prática da infração ambiental, no caso das permanentes ou continuadas do momento da cessação, e se encerra com a coisa julgada administrativa.

Destaca-se que, quando se trata de infração permanente ou continuada, existe exceção ao termo inicial para a contagem do prazo prescricional, o qual começa a contar depois de cessada a infração permanente ou continuada. Para melhor compreensão do tema, é importante distinguir as duas infrações, neste ponto destaca Marcelo Madureira Prades<sup>42</sup>:

---

<sup>40</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 9 edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo, editora revista dos tribunais, 2014, p. 413.

<sup>41</sup> BARROSO, Luís Roberto. A Prescrição Administrativa no Direito Brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. Revista Diálogo Jurídico, ano 1, v. 1, n. 4, Salvador: Centro de Atualização Jurídica, 2001, p.13. Disponível em [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br). Acesso em abril de 2016.

<sup>42</sup> PRATES, Marcela Madureira. Artigo Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa, disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em junho de 2016.

Infração permanente existe quando há um único ato ilícito cuja conduta perdura no tempo. Já infração continuada surge quando dois ou mais ilícitos da mesma espécie são realizados de modo similar. Em ambos os casos, o prazo prescricional apenas começa a correr quando cessa a infração, isto é, quando a conduta da infração permanente é interrompida ou quando, no caso da infração continuada, o último ilícito é praticado. A simplicidade da exposição esconde algumas particularidades que precisam ser elucidadas.

Salienta-se que quando ocorrer infração que constitua crime, a prescrição é regida pela lei penal, veja-se o art. 1, § 2 da lei 9.873/99

Art.1 (...)

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

Essa regra excepciona o previsto no caput do art. 1 que é a prescrição de 5 (cinco) anos, ou seja, quando existir uma infração administrativa que figure crime, para a verificação do prazo prescricional deve-se verificar qual o tipo penal do ato cometido, e a partir do máximo da pena privativa de liberdade, aplica-se os prazos previstos no art. 109 do Código Penal.

Diante do exposto, sabe-se que a prescrição da pretensão punitiva da administração, ocorre em 5 (cinco) anos, no entanto, referido prazo, pode ser aumentado nos casos em que ocorrer a suspensão ou interrupção da prescrição.

#### **4.1. Interrupção da prescrição da pretensão punitiva**

Após a análise da prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração Pública, passamos a observar os casos em que tal prescrição pode ser interrompida.

A regra é o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, mas nos casos de interrupção da prescrição esse prazo será aumentado.

Por se tratar de regra específica <sup>43</sup>, que disciplina a prescrição, também estabeleceu as causas interruptivas da prescrição, que estão previstas no art. 2 da lei 9.873/99, vejamos:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

- I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III - pela decisão condenatória recorrível.

<sup>43</sup> Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

O art. 22 do decreto 6.514/08, também elenca os casos de interrupção da prescrição no processo administrativo ambiental:

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:

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

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

Todas as situações elencadas no artigo supra citado possuem o condão de interromper a prescrição, conforme analisaremos uma a uma.

O inciso I trata da cientificação do infrator, podendo inclusive ser por edital, ao iniciar o processo administrativo o acusado deve ser intimado para que exerça seu direito ao contraditório e a ampla defesa, realizando a intimação/ citação a administração reconhece a preservação dos princípios do contraditório e da ampla defesa previstos na CF, bem como nas diversas normas ambientais.

A intimação/ citação é feita nos moldes da instrução normativa do IBAMA 08 de 2003.

O inciso II contempla a possibilidade de interrupção pela prática de qualquer ato inequívoco, que importe em apuração do fato, a lei não especifica quais são os atos que importem em interrupção, o decreto apenas considera ato inequívoco aquele que implique em instrução processual, mas também não define quais são os atos.

A doutrina também não explica com clareza quais são os atos considerados inequívocos, mas o Autor Marcelo Madureira Prates, em seu artigo definiu o que seria atos inequívocos, nas palavras do Autor:

Ficou definido que ato inequívoco que importe apuração do fato diz respeito à reunião de elementos mínimos de convicção para a caracterização de um ilícito (materialidade do fato + autoria). É dizer, são atos de apuração do fato ilícito todos os atos que a autoridade administrativa pratique visando à coleta de elementos indiciários sobre a materialidade do fato e sua autoria, ou ainda, todos os atos investigativos. Julgamos que não são atos inequívocos de apuração exatamente por não envolver investigação alguma de fatos, os atos de impulso processual, como a circulação dos autos pelas diversas áreas técnicas da Administração envolvidas no processo, ainda que sejam emitidas manifestações ou despachos, nem tampouco os pareceres, meros atos opinativos que analisam fatos e sugerem

providências, nem ainda a abertura de processo administrativo punitivo, pois ele só é aberto depois que se sabe, geralmente por indícios qual é o fato ilícito praticado e quem é o responsável pela sua prática, isto é, o ato de apuração é antecedente necessário do ato de abertura do processo administrativo.<sup>44</sup>

O Autor ainda dispõe quais são os atos inequívocos no seu entendimento:

De outro modo, são, sim, atos inequívocos de apuração a investigação de irregularidades realizada pela autoridade administrativa no exercício do seu poder fiscalizador ainda que de forma indireta ( p. ex., por meio de verificação remota de dados regularmente enviados pelo administrado), a remessa de correspondência ao suposto infrator pedindo esclarecimento sobre fatos- desde que comprovadamente recebidas por ele e ainda que sem resposta – e as correspondências dirigidas a terceiros e por eles recebidas visando a confirmar a existência ou a natureza da fatos supostamente irregulares praticados por outra pessoa.<sup>45</sup>

Em relação ao entendimento jurisprudencial, este tem levado em consideração se o ato praticado é considerado de mero expediente ou não, tratando-se de ato de mero expediente, este não interrompe a prescrição, mas se for qualquer ato que importe apuração do fato, este possui o condão de interromper o prazo prescricional.

Vejamos alguns julgados colacionados:

ADMINISTRATIVO. MULTA. ANS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO OCORRÊNCIA. LEI 9.873/99. INTERRUPÇÃO. ATO INEQUÍVOCO. INTERPRETAÇÃO.

A pretensão punitiva da Administração Pública prescreve em cinco anos, contados da data do fato punível; instaurado o procedimento administrativo para apurá-lo, incide a prescrição intercorrente de trata o § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, que é de três anos. O artigo 2º da mesma lei estabelece as causas de interrupção da prescrição e o seu artigo 3º as causas suspensivas, dentre elas, a prática de ato inequívoco pela Administração para apuração dos fatos. Ao contrário do sustentado pela parte autora, atos administrativos de regular tramitação na instância administrativa constituem atos de impulsionamento do processo administrativo, pois encaminham a apuração dos fatos, influem na atuação positiva da Administração e embasam sua deliberação final, especialmente quando contêm a análise dos argumentos de defesa apresentados pela empresa, em confronto com a legislação de regência. Portanto, não configuram meros atos de expediente, destituídos de conteúdo valorativo ou sem efeito para a solução do litígio na

<sup>44</sup> PRATES, Marcela Madureira. Artigo Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa, disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em junho de 2016.

<sup>45</sup> PRATES, Marcela Madureira. Artigo Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa, disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em junho de 2016.

esfera administrativa. Afastada a prescrição intercorrente, reformada a sentença monocrática e determinado o retorno dos autos à origem.<sup>46</sup>

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. OBSERVÂNCIA DOS MARCOS INTERRUPTIVOS PREVISTOS NA LEI Nº 9.873/99. 1.

A Lei nº 9.873/99 cuida da sistemática da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão executória referidas ao poder de polícia sancionador da Administração Pública Federal. 2. Todas as manifestações ocorridas no curso do processo administrativo têm o condão de interromper o prazo prescricional, visto que necessárias à conclusão do iter procedimental instaurado para a apuração do fato, integrando, portanto, o conceito de ato inequívoco previsto no art. 2º, II, da Lei nº 9.783/99. 3. Na hipótese, não resta caracterizada a prescrição intercorrente reconhecida na sentença a quo, porquanto o processo administrativo não permaneceu inerte por mais de três anos (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99).<sup>47</sup>

Embora, não exista um conceito formando sobre os atos inequívocos, o que é sabido é que estes não podem ser confundidos com o despacho previsto como causa de interrupção dos prazo trienal, vejamos:

(...) Os atos inequívocos de apuração não podem ser confundidos com o despacho previsto no § 1º do art. 1º da lei 9.873/99, pois existirão atos que não servirão para interromper o prazo prescricional quinquenal por não envolverem apuração do fato, mas que serão aptos a interromper o prazo trienal conducente a paralisação fatal do processo administrativo por configurarem despacho.<sup>48</sup>

O Autor Marcelo Madureira Prates ainda continua:

De outro modo, são, sim atos inequívocos de apuração a investigação de irregularidades realizada pela autoridade administrativa no exercício do seu poder fiscalizador ainda que de forma indireta (p. Ex., por meio de verificação remota de dados regularmente enviados pelo administrado), a remessa de correspondências ao suposto infrator pedindo esclarecimentos sobre fatos- desde que comprovadamente recebidas por ele e ainda que sem resposta- e as correspondências dirigidas a terceiros e por eles recebidas visando a confirmar a existência ou a natureza de fatos supostamente irregulares praticados por outra pessoa.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO APELREEX 50422215620134047000 PR 5042221-56.2013.404.7000, relator: VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, julgamento: 19/08/2014. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em junho de 2016.

<sup>47</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO APELREEX 50655661720144047000 PR 5065566-17.2014.404.7000, relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, julgamento: 02/06/2015. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em junho de 2016.

<sup>48</sup> Prates, Marcela Madureira. Artigo Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa, disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em junho de 2016.

<sup>49</sup> Prates, Marcela Madureira. Artigo Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa, disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em junho de 2016.

O inciso III, dispõe sobre a decisão condenatória recorrível, a qual significa a confirmação da irregularidade através da condenação ou a absolvição do acusado, é com a decisão que abre a parte atuada a possibilidade de interpor recurso, caso este, não seja interposto ocorre o transito em julgado da decisão condenatória.

## **5. PRESCRIÇÃO PUNITIVA INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

Além da existência da prescrição propriamente dita, aquela de 5 (cinco) anos, no processo administrativo também incide a prescrição intercorrente, que se opera em três anos.

A presente prescrição é tratada tanto pela lei 9.873/99, como pelo Decreto 6.514/08, e tem como finalidade principal coibir a inércia dos agentes públicos, responsáveis pela prática dos atos administrativos no curso do processo.

A Administração Pública deve praticar atos necessários para impulsionar o processo, para que seja possível finalizar o mesmo em tempo hábil, sem caracterizar a prescrição.

A prescrição intercorrente esta prevista no art. 1 § 1º da lei 9.873/99, *in verbis*:

§ 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.

Bem como, prevista no Art. 21. § 2º do decreto 6.514/08:

§ 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.

Portanto, a prescrição intercorrente, ocorre quando o processo administrativo permanecer paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

Salienta-se ainda, que o processo deve permanecer paralisado por mais de três anos, sem qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

A prescrição intercorrente ocorrerá quando:

A Administração sem qualquer justificativa não adotar medida tendente ao exercício da pretensão de apurar a conduta ilícita, objeto do processo administrativo ambiental, e assim concluir o processo administrativo. Se a inércia ocorre em virtude da conduta do administrado e, desde que devidamente comprovada e certificada nos autos, ou, ainda, em virtude de determinação judicial, a prescrição estará afastada.<sup>50</sup>

Portanto, a prescrição incide, sempre que a administração pública for culpada pela paralisação do processo, sem justificativa, não demonstrando interesse em punir o infrator.

Vejamos alguns julgados sobre a ocorrência da prescrição intercorrente:

**EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. LEI 9.873/99, ART. 1º, § 1º.**

A pretensão punitiva da Administração Pública prescreve em cinco anos, contados da data do fato punível; instaurado o procedimento administrativo para apurá-lo, incide a prescrição intercorrente de trata o § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, que é de três anos. O artigo 2º da mesma lei estabelece as causas de interrupção da prescrição e o seu artigo 3º as causas suspensivas, dentre elas, a prática de ato inequívoco pela Administração para apuração dos fatos.<sup>51</sup>

**PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA. PRESCRIÇÃO TRIENAL. INTERCORRENTE (ART. 1º, § 1º, DA LEI Nº 9.873/99). INCIDÊNCIA.**

1. O procedimento administrativo, que deu origem à multa cobrada nesta execução fiscal foi inegavelmente atingido pela prescrição trienal intercorrente, conforme previsto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99.

2. Com efeito, "aplica-se ao caso o § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, cujo conteúdo dispõe 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 apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso". Precedentes desta Corte.

3. Apelação não provida. Sentença mantida.<sup>52</sup>

**ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARALISADO POR MAIS DE TRÊS ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.873/99. 1.**

A Lei nº 9.873/99 cuida da sistemática da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão executória referidas ao poder de polícia sancionador da Administração Pública Federal. 2. O § 1º do art. 1º do diploma legal mencionado prevê, ainda, a incidência da prescrição intercorrente nos

<sup>50</sup> GALIANO, Helena Marie Fish. A prescrição no procedimento administrativo ambiental. disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13324](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13324), acesso em 26 de julho de 2016.

<sup>51</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO AC 50287521120114047000 PR 5028752-11.2011.404.7000, RELATOR(A) VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, JULGAMENTO: 25/03/2014 Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em julho de 2016.

<sup>52</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO AC 00133415420124013801, relator: DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSSES, julgamento 08/09/2015. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf1.jus.br/busca/>. Acesso em julho de 2016

processos administrativos paralisados por mais de três anos, pendentes de julgamento ou despacho. 3. Na hipótese, resta inequívoca a ocorrência da prescrição intercorrente no processo administrativo, tendo em vista que o feito permaneceu paralisado por mais de três anos sem que houvesse a prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato ou capaz de suspender ou interromper o curso do prazo prescricional.<sup>53</sup>

Parte da jurisprudência ensina que os atos de mero expediente não possuem o condão de interromper a prescrição

ADMINISTRATIVO. AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. PROCESSO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DE MULTA. **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. LEI N.º 9.873/99.**

A pretensão punitiva da Administração Pública prescreve em cinco anos, contados da data do fato punível. Instaurado o processo administrativo para apurá-lo, incide a prescrição intercorrente prevista no § 1º do artigo 1º da Lei n.º 9.873/99, que é de três anos. O artigo 2º da Lei n.º 9.873/99 estabelece as causas de interrupção da prescrição, e o seu artigo 3º, as causas suspensivas, dentre elas, a prática de ato inequívoco pela Administração para apuração dos fatos. **O ato de mero impulsionamento ou encaminhamento físico do processo administrativo de um setor para outro não tem o condão de interromper a prescrição intercorrente, pois não configura ato inequívoco que importe apuração do fato infracional.**<sup>54</sup> (negritei).

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA EM DECORRÊNCIA IRREGULARIDADE COMETIDAS. **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE RECONHECIDA. LEI 9.873/99. SENTENÇA REFORMADA.**

1. O Auto de infração sob análise foi lavrado pela Agência Nacional de Petróleo – ANP em função de haver a empresa-autora supostamente (i) ostentado bandeira de uma distribuidora e adquirido combustível de outra e (ii) deixado de exibir quadro informativo com os dados do posto revendedor e do órgão fiscalizador, em violação aos arts. 10, VIII e 11, § 2º, da portaria ANAP 116/2000 e art. 3º, XV, da Lei 9.847/1999.

**2. Importante frisar que o simples encaminhamento do procedimento administrativo para realização da instrução, por constituir mero ato de expediente que impõe a lógica procedimental, não tem, em verdade, o condão de interromper o prazo prescricional, vez que não se encaixa às hipóteses previstas no art. 2º da Lei 9.873/99.**

**3. Extrapolado o período de 3 (três) anos previsto no § 1º, do art. 1º, da Lei 9.873/1999 entre a data da lavratura do auto de infração (29.08.2000) e o despacho de natureza saneadora que determinou remessa de sua cópia à autuada com o fim de que ela, querendo, apresentasse alegações finais (22.06.2004), forçoso reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva da Administração.**

4. Recurso de apelação conhecido e provido para, **reconhecida a prescrição intercorrente, declarar a nulidade do procedimento**

<sup>53</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO APELREEX 50524177620134047100 RS 5052417-76.2013.404.7100, relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALL, julgamento 14/04/2015. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em julho de 2016.

<sup>54</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO APELREEX 50266466220144047100 RS 5026646-62.2014.404.7100, julgamento 23/02/2016 Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em julho de 2016.

administrativo, bem como das penalidades dele decorrentes. Invertidos os ônus da sucumbência.<sup>55</sup> (negritei).

No entanto, outra parte da jurisprudência, dispõe que é necessária a efetiva paralisação do processo por três anos para que ocorra a prescrição intercorrente, mas paralisação deve ocorrer por desídia da administração e não por fatores do judiciário. Alguns julgados entendem que os atos de impulsionamentos, são atos que importam na apuração do fato, não configurando a paralisação do processo.

Vejamos algumas jurisprudências:

EMBARGOS INFRINGENTES. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. § 1º DO ARTIGO 1º DA LEI Nº 9.873/99. 1. Na hipótese, não resta caracterizada a prescrição intercorrente reconhecida na sentença a quo, porquanto o processo administrativo não permaneceu inerte por mais de três anos (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99). 2. Mantida a decisão da Turma que afastou a prescrição e determinou o retorno dos autos à origem.<sup>56</sup>

PROCESSO ADMINISTRATIVO PARALISADO POR TRÊS ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NÃO CONFIGURADA.

1) Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, na forma da Lei nº 9783/99, art. 1º, § 1º.

2) Todos os atos, inclusive Informes, são atos inequívocos de apuração dos fatos, e suficientes para impulsionar o processo administrativo, devendo ser considerados atuação positiva da Administração a impedir que a prescrição se consuma.

3) Afastada a prescrição e determinado o retorno dos autos à origem para regular processamento.<sup>57</sup>

APELAÇÃO CÍVEL. IBAMA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO CONFIGURAÇÃO.

I- A configuração de prescrição intercorrente, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, se dá quando o procedimento administrativo permanece paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, o que não ocorreu na presente hipótese.<sup>58</sup>

II- Apelação desprovida.

<sup>55</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO Numeração Única: 0004806-82.2007.4.01.3811 APELAÇÃO CÍVEL N. 2007.38.11.004824-7/MG Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf1.jus.br/busca/>. Acesso em julho de 2016

<sup>56</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO 2ª Seção, EMBARGOS INFRINGENTES Nº 5003766-27.2010.404.7000, Rel. Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, POR MAIORIA, JUNTADO AOS AUTOS EM 17/10/2012. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em julho de 2016.

<sup>57</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO 4ª Turma, AC nº 5010095-81.2012.404.7001/PR, j. 25/03/2014. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em julho de 2016

<sup>58</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO Processo n. 00009059220144025053 0000905-92.2014.4.02.5053, relator: MARCELO PEREIRA DA SILVA, julgamento: 26/02/2016. Disponível em: <http://www10.trf2.jus.br/consultas/jurisprudencia/>. Acesso em julho de 2016.

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO CONFIGURAÇÃO. SENTENÇA CASSADA.

1. A prescrição intercorrente somente se configura na hipótese de o processo executivo permanecer paralisado por longo período em razão da desídia da parte exequente.

2. Evidenciado que o exequente sempre diligenciou no sentido de alcançar o patrimônio dos executados para fins de satisfazer o crédito vindicado na execução fiscal e que a paralisação do feito ocorreu por motivos alheios à sua vontade, não há como ser reconhecida a prescrição intercorrente da pretensão executiva.

3. Recurso de Apelação conhecido e provido. Sentença cassada.<sup>59</sup>

Desta maneira, a prescrição intercorrente, é decorrente da inércia em impulsionar o processo, no entanto existe controvérsias sobre os atos que podem causar a interrupção ou não da prescrição, situação que não é pacífica na jurisprudência ou na doutrina.

---

<sup>59</sup> Tribunal de Justiça do Distrito Federal APC 20150110209894, relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, julgamento: 30/09/2015. Disponível em: <http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/246254809/apelacao-civel-apc-20150110209894>. Acesso em julho de 2016

## 6. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTÓRIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

A partir do momento em que se constitui a infração ambiental com decisão administrativa transitada em julgado, não há mais o que se falar em ação punitiva da administração pública, mas sim em cobrança da dívida.

Da aplicação da sanção de multa com o transitado em julgado da decisão, nasce uma nova prescrição, a chamada prescrição da pretensão executória, na qual o Estado possui 5 (cinco) anos para cobrar o infrator pela prática de dano ambiental.

Por intermédio da lei 11.491/2009, foram realizadas alterações à lei 9.873/99, a fim de introduzir as regras sobre a prescrição da pretensão executória, uma vez que a prescrição da pretensão punitiva, apenas é aplicada até a decisão administrativa de consolidação de sanção ao infrator, após se inicia a fase de pretensão executória, regulada pela prescrição executória.

Vê-se, portanto que a lei 9.873/99, regula a incidência da prescrição da pretensão executória no processo administrativo ambiental, em seu artigo 1º-A, vejamos:

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.

O termo inicial da referida prescrição inicia-se com o não pagamento da sanção pecuniária imposta por decisão administrativa transitada em julgado, nas palavras de Borges:

O termo *inicial* da prescrição da pretensão executória ambiental ocorre com o não pagamento da sanção pecuniária imposta por decisão final administrativa transitada em julgado, que homologue o auto de infração e imponha a sanção pecuniária. Não ocorrido o pagamento voluntário no âmbito da Administração Pública, inicia-se o prazo de cinco anos para a tomada de providências no sentido de promover a cobrança do débito constituído na decisão final administrativa, ficando autorizada a adoção de medidas restritivas (inscrição no CADIN e na dívida ativa).<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> GALIANO, Helena Marie Fish. A prescrição no procedimento administrativo ambiental. disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13324](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13324), acesso em 26 de julho de 2016.

Sobre o termo inicial da prescrição da pretensão executória a jurisprudência:

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. COBRANÇA. PRESCRIÇÃO. TERMO A QUO. CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO.

1. Trata-se de embargos à execução fiscal, cuja sentença, confirmada pela corte de origem, (i) reconheceu a prescrição da pretensão do Ibama para a cobrança dos valores decorrentes do auto de infração n. 195247, Série D, lavrado contra a parte executada, e (ii) desconstituiu a penhora realizada nos autos da execução; bem como condenou a parte vencida ao pagamento dos encargos processuais.

2. Quanto à alegada afronta ao art. 535, inc. II, do CPC, tal alegação não merece prosperar, porquanto nota-se que a corte a quo ofereceu conclusão conforme a prestação jurisdicional solicitada, manifestou-se de forma clara e harmônica sobre os arts. 1º da Lei n. 9.873/99 e 42 do Decreto n. 70.235/72.

3. É de se destacar que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, basta que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Nesse sentido, existem diversos precedentes desta Corte.

4. Pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, diante da consagração do princípio universal da actio nata.

5. Em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator.

6. Antes disto, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado (REsp 1.112.577/SP, Rel. Castro Meira, Primeira Seção, j. 9.12.2009, submetido à sistemática dos recursos repetitivos).

7. Recurso especial não provido.<sup>61</sup>

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO A QUO. CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO.

1. A Lei nº 9.873/99 cuida da sistemática da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão executória referidas ao poder de polícia sancionador da Administração Pública Federal.

2. Conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da pretensão executória tem início a partir do encerramento do processo administrativo instaurado para imposição da penalidade.

3. Embora o apelante sustente não ter havido o transcurso do prazo de cinco anos entre a data da constituição definitiva do crédito e o ajuizamento da execução fiscal, não se desincumbiu do ônus de comprovar sua alegação, razão pela qual deve ser mantida a sentença quanto ao reconhecimento da prescrição.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> REsp 1260915/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, DJe 01/12/2011. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21028366/recurso-especial-resp-1260915-rs-2011-0137047-0-stj/inteiro-teor-21028367>. Acesso em julho de 2016.

<sup>62</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO Processo n. AC 50535098920134047100 RS 5053509-89.2013.404.7100, relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, julgamento

Para a efetiva cobrança do crédito é necessária a sua constituição pelo transitório em julgado da decisão administrativa, conforme a sumula 467 do STJ, que assim dispõe:

Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.

Portanto, o entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça é o de que os créditos decorrentes de aplicação de multas administrativas devem ser ajuizados no prazo de 5 (cinco) anos contados do momento em que se torna exigível o crédito, ou seja, com a sua constituição definitiva, após o final do processo administrativo. Conforme a doutrina e jurisprudência, o termo inicial da prescrição é fixado no momento do nascimento da pretensão, caracterizada esta pela existência e violação de um direito, suscetível de ser reclamado em juízo.<sup>63</sup>

Confirmada a sanção administrativa ambiental e a decisão tendo se tornado coisa julgada administrativa, haverá o crédito a ser cobrado pela Administração Pública, sendo seu dever de ofício buscar os meios judiciais para cobrar do sancionado, diante da indisponibilidade do interesse público e, assim, inaugurando o prazo prescricional da ação de cobrança.<sup>64</sup>

A Administração Pública tem o prazo de 5 (cinco) anos para a cobrança da penalidade imposta, contado da constituição definitiva do crédito, no então no decorrer do processo de execução do crédito é possível a existência de causas interruptivas da prescrição, que são as situações elencadas no art.2º-A, *in verbis*:

Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II – pelo protesto judicial;

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

---

04/08/2015. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>. Acesso em julho de 2016.

<sup>63</sup> GALIANO, Helena Marie Fish. A prescrição no procedimento administrativo ambiental. disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13324](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13324), acesso em 26 de julho de 2016.

<sup>64</sup> GALIANO, Helena Marie Fish. A prescrição no procedimento administrativo ambiental. disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13324](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13324), acesso em 26 de julho de 2016.

- IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor;
- V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

No caso da ocorrência de qualquer uma destas causas interruptivas, a prescrição retorna sua contagem desde o início, prolongando o tempo para a cobrança do crédito.

Desta forma a prescrição da pretensão executória se inicia com a decisão definitiva de constituição do crédito pelo órgão administrativo, tendo o prazo de 5 (cinco) anos para ser executado pela administração, sem a ocorrência da prescrição.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito a um ambiente ecologicamente equilibrado decorre do mandamento constitucional estabelecido no art. 225 da Constituição Federal, é bem de uso comum do povo e essencial a qualidade de vida da população, devendo ser preservado para as presentes e futuras gerações.

O direito ambiental brasileiro faz parte do microsistema de direitos coletivos, sendo um direito fundamental do ser humano, logo, sua proteção é indispensável.

A proteção ao meio ambiente é um direito de terceira geração, considerado um direito moderno, vez que antigamente pouco se falava em proteção a direitos difusos e coletivos, como o direito ao meio ambiente equilibrado.

Todo aquele que cometer danos ambientais está sujeito a tríplice responsabilidade, podendo responder no âmbito civil, penal e administrativo, no tocante a responsabilidade administrativa, cabe a Administração Pública instaurar o regular processo administrativo, obedecer o devido processo legal e punir o infrator.

A Administração Pública através do seu poder de polícia tem o dever de fiscalizar, limitar e disciplinar condutas consideradas inadequadas, que sejam degradadoras da qualidade ambiental, vigorando sempre o interesse público, e da conservação do meio ambiente.

A prescrição no processo administrativo ambiental, objeto de estudo no presente trabalho esta regulada pela lei 9.873/99 e pelo decreto 6.514/08, sendo a prescrição a regra nos processos administrativos, e a imprescritibilidade exceção.

Conforme já exposto, a Administração Pública, no processo administrativo, esta sujeita a três tipos de prescrição, a prescrição da pretensão punitiva, a prescrição intercorrente e a prescrição da pretensão executória.

A prescrição é um mecanismo que gera estabilidade e segurança nas relações jurídicas, garantindo que o Estado não tenha direitos que perdurem infinitamente, devendo obedecer ao prazo prescricional previamente estipulado em lei para punir todo aquele que cometer danos ao meio ambiente.

O devido processo legal, no âmbito administrativo é fundamental para o desenvolvimento de um processo válido e regular, o qual deve observar todas as normas e princípios previamente estabelecidos em lei.

Somente após a observância do devido processo legal, com base nos demais princípios e garantias legais é que a administração, no desenvolver do seu poder de punir, estará apta a aplicar penalidade aquele que comete danos ao meio ambiente.

Além do respeito aos princípios e normas que geram o processo administrativo, quando nos referimos ao meio ambiente, deve ser observada também as inúmeras resoluções e os decretos que gerem cada matéria.

A prescrição no processo administrativo ambiental, tem como regra o prazo prescricional de 5(cinco) anos, referido prazo é considerado razoável, e pode-se dizer suficiente para que a administração pública, encontre elementos capazes de apurar os fatos, tendo em vista que a administração deve agir com eficiência, celeridade e eficácia para alcançar o resultado justo ao final do processo.

A prescrição no processo administrativo enseja inúmeras discussões, inclusive no que tange a sua natureza jurídica, de acordo com o todo o estudo envolvendo o tema, há de se concluir, que estamos diante de prazo prescricional e não decadencial.

O instituto da prescrição é de fundamental importância prática, afastando a insegurança jurídica das relações entre as partes, por tais razões deve ser observada no momento da aplicação da penalidade, pelo órgão competente.

A prescrição é uma forma de garantir que a Administração Pública tenha determinado período de tempo, considerado razoável, para buscar elementos que comprovem condutas lesivas ao meio ambiente, no entanto, aquela também é uma forma de gerar segurança ao cidadão, vez que garante que a administração não terá o direito de punir "*ad eternum*" quem ela quiser.

Quando nos referimos à prescrição, devemos considerá-la como uma sanção pela inércia da administração no momento da apuração dos fatos praticados em desfavor ao meio ambiente, vez que aquela não buscou punir eficazmente a agente infrator no período de tempo definido pela lei.

Vê-se, por conseguinte que a Lei nº 9.873/99 cuida do prazo prescricional, que corre em desfavor da administração e a favor do particular.

Sendo assim, devemos considerar que a administração no exercício do seu poder de punir, pode agir com cautela, e evitar a ocorrência da prescrição, se esta ocorrer, não existe mais possibilidade de condenar o causador do dano,

situação que gera prejuízos ao meio ambiente, o qual foi lesionado e não será recuperado.

Portanto, a Administração Pública, deve atuar de maneira prudente, observando os prazos prescricionais, para que não tenha que deixar de punir aquele que comete danos ao meio ambiente em virtude da sua desídia.

Ressalta-se ainda, que quando nos referimos a prescrição, devemos observar suas causas interruptivas, que são objeto de discussões e entendimentos jurisprudenciais, mas há de se concluir, que não é qualquer ato de mero expediente, como a transferência do processo de um agente/órgão para outro que tenha o condão de interromper o prazo prescricional.

Os atos capazes de interromper o prazo devem ser praticados com a finalidade de apuração do fato, formas de demonstrem que o Estado age positivamente para solucionar a questão e alcançar o resultado final do processo.

Sabe-se que a prescrição no processo administrativo é tema muito debatido pela jurisprudência, não sendo pacífico o seu posicionamento, dependendo de cada caso concreto, bem como do entendimento do referido tribunal.

Outrossim, como vimos acima, a doutrina e a jurisprudência, embora não sejam pacíficas sobre o tema, possuem papel fundamental para elucidar as dúvidas surgidas na aplicação do direito em cada caso.

Além da inexistência de entendimento pacífico a lei não possui uma sistemática totalmente clara sobre a prescrição e suas causas interruptivas, deixando de prever alguns pontos importantes e fundamentais para a sua aplicação.

Admitir a incidência da prescrição nos direitos difusos e coletivos é garantir que o Estado, tenha o direito de punir o infrator por determinado período de tempo, e não perpetuamente, passado a garantir que o infrator/acusado não fique a mercê do medo de ser punido pela vida toda.

Por derradeiro, a prescrição se justifica como resultado da prevalência do interesse público da estabilidade e da segurança jurídica, vez que a prescrição pode ocasionar a extinção do processo administrativo.

Desta forma, a Administração Pública após a instauração do regular processo administrativo, deve atuar visando à apuração dos fatos praticados em desfavor do meio ambiente, respeitando o prazo prescricional disposto em lei, o qual, pode ser considerado razoável, para os atos praticados pela administração.

## BIBLIOGRAFIA

AMADO, Frederico Augusto di Trindade. A Prescrição da Pretensão sancionadora da Administração Pública Federal diante da Consumação de Ilícito Administrativo-Ambiental, 2004. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/4878/a-prescricao-da-pretensao-sancionadora-da-administracao-publica-federal-diante-da-consumacao-de-ilicito-administrativo-ambiental>. Acesso em junho de 2016.

BARROSO, Luís Roberto. A Prescrição Administrativa no Direito Brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. Revista Diálogo Jurídico, ano 1, v. 1, n. 4, Salvador: Centro de Atualização Jurídica, 2001. Disponível em [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br). Acesso em abril de 2016.

BORGES, Edilson Barbugiani. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,da-prescricao-punitiva-no-processo-administrativo-ambiental,50968.html>. acesso em junho de 2016.

BORGES, Edilson Barbugiani. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,nocoas-juridicas-da-aplicacao-e-dos-efeitos-da-prescricao-pretensao-executoria-no-processo-administrativo-ambi,51027.html>. Acesso em junho de 2016.

BRASIL. Constituição Federal 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 11 de julho de 2016.

BRASIL. lei 9.873/99 Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 08 de julho de 2016.

BRASIL. lei 6.938/81 Política Nacional do Meio Ambiente Disponível em: Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 08 de julho de 2016.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 08 de julho de 2016.

BRASIL. Lei 9.605/98 Crimes Ambientais. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 08 de julho de 2016.

BRASIL. Decreto Lei 6.514/08. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 08 de julho de 2016.

COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito civil: parte geral, volume 1, 8ª edição revista e atualizada, São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 2016.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. 1 Teoria Geral do Direito Civil, 27ª edição – São Paulo, Saraiva, 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, Editora Atlas S.A, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, revista, ampliada e atualizada ate 31/12/2007, Rio de Janeiro, editora Lumen Juris, 2008.

GALIANO, Helena Marie Fish. A prescrição no procedimento administrativo ambiental.

Disponível em :  
[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13324](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13324), Acesso em junho de 2016.

GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 3ª edição revista e atualizada. São Paulo, Editora atlas S.A, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 23 edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo, editora malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burble Filho. Editora Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª edição, revista e atualizada, São Paulo, Editora Malheiros, 2014.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 9 edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo, editora revista dos tribunais, 2014

PACHECO, Celso Antonio Pacheco Fiorello.  
[file:///Users/MaryMedeiros/Downloads/ojn\\_n-28\\_2011\\_\\_interrupcao\\_da\\_prescricao\\_da\\_pretensao\\_punitiva.pdf](file:///Users/MaryMedeiros/Downloads/ojn_n-28_2011__interrupcao_da_prescricao_da_pretensao_punitiva.pdf)

PRATES, Marcela Madureira. Artigo Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa, disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19792-19793-1-PB.pdf>. Acesso em junho de 2016

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil, parte geral. 10ª edição. São Paulo, Atlas, 2010.