

RUAN CARLOS FERREIRA XAVIER

**MODALIDADES DE PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO
AMBIENTAL EM ÂMBITO FEDERAL E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS**

Artigo científico apresentado ao Centro universitário São Lucas Ji-Paraná, para obtenção de grau na disciplina Trabalho de Conclusão de Curso em Direito.

Prof.º Orientador: Luís Fernando Calheiros Casimiro

Ji-Paraná
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

X3m

Xavier, Ruan Carlos Ferreira.

Modalidades de prescrição no processo administrativo ambiental em âmbito federal e suas implicações jurídicas. / Ruan Carlos Ferreira Xavier. – Ji-Paraná, 2024.
23 p.

Artigo Científico (Curso de Direito) – Centro Universitário São Lucas Ji-Paraná, 2024.

Orientador: Prof. Me. Luis Fernando Calheiros Casimiro.

1. Relevância. 2. Modalidade. 3. Prescrição. 4. Âmbito. 5. Ambiental. I. Casimiro, Fernando Calheiros. II. Título.

CDU 342.9:349.6

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Bibliotecário Giordani Nunes da Silva CRB 11/1125

MODALIDADES DE PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL EM ÂMBITO FEDERAL E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS

Ruan Carlos Ferreira Xavier¹
Luis Fernando Calheiros²

RESUMO: O Direito Ambiental no ordenamento jurídico brasileiro evoluiu significativamente ao longo dos anos, tornando-se uma área de extrema importância e relevância. No contexto do Direito Administrativo Ambiental, a prescrição desempenha um papel crucial, sendo essencial compreender seu conceito e as nuances que a envolvem. Este trabalho busca analisar as modalidades de prescrição no processo administrativo sancionador ambiental federal, destacando suas características e implicações. Inicialmente, é abordado o conceito de prescrição no direito administrativo ambiental, seguido pela explanação dos princípios que norteiam essa questão, ressaltando sua relevância no contexto ambiental. Além disso, é realizada uma distinção entre prescrição e decadência, visando esclarecer suas diferenças e aplicabilidades. Posteriormente, são analisadas as diferentes modalidades de prescrição no processo administrativo sancionador ambiental federal. São elas: prescrição da pretensão punitiva, prescrição intercorrente, prescrição da pretensão punitiva na modalidade intercorrente, prescrição da pena de multa ambiental e prescrição executória. Cada uma dessas modalidades é examinada em detalhes, destacando-se seus prazos, implicações e interações no contexto jurídico ambiental. Por fim, são discutidas as causas interruptivas da prescrição, enfatizando os eventos que têm o poder de interromper o curso do prazo prescricional. Compreender essas causas é fundamental para uma análise abrangente e precisa do instituto da prescrição no âmbito do Direito Ambiental.

PALAVRAS CHAVE: Relevância, Modalidade, Prescrição, Âmbito, Ambiental.

PRESCRIPTION METHODS IN THE ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE PROCESS AT THE FEDERAL SCOPE AND THEIR LEGAL IMPLICATIONS

ABSTRACT: Environmental Law in the Brazilian legal system has evolved significantly over the years, becoming an area of extreme importance and relevance. In the context of Environmental Administrative Law, prescription plays a crucial role, and it is essential to understand its concept and the nuances that surround it. This work seeks to analyze the prescription modalities in the federal environmental sanctioning administrative process, highlighting their characteristics and implications. Initially, the concept of prescription in environmental administrative law is addressed, followed by an explanation of the principles that guide this issue, highlighting its relevance in the environmental context. Furthermore, a distinction is made between prescription and expiry, aiming to clarify their differences and applicability. Subsequently, the different prescription modalities in the federal environmental sanctioning administrative process are analyzed. They are: prescription of the punitive claim, intercurrent prescription, prescription of the punitive claim in the intercurrent modality, prescription of the environmental fine penalty and executory prescription. Each of these modalities is examined in detail, highlighting their deadlines, implications and interactions in the environmental legal context. Finally, the interruptive causes of prescription are discussed, emphasizing the events that have the power to interrupt the course of the prescription period. Understanding these causes is fundamental for a comprehensive and accurate analysis of the prescription institute within the scope of Environmental Law.

KEYWORDS: Relevance, Modality, Prescription, Scope, Environmental

¹Acadêmico do 1º período do curso de Direito no Centro Universitário São Lucas Ji-Paraná. E-mail: ru.carlos@hotmail.com

² Professor orientador pós-graduado em Docência Universitária pela ULBRA – Ji-Paraná, em 2004, Bel. Em Direito pela Ulbra – Ji-Paraná, 2018. E-mail: lfccasimiro@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A preservação do meio ambiente é uma das maiores preocupações da sociedade contemporânea, refletida em tratados internacionais, legislação nacional e ações de conscientização. A eficácia da proteção ambiental depende da capacidade de aplicar sanções efetivas contra violações das normas ambientais. Esta pesquisa investiga a prescrição no processo administrativo sancionador ambiental em âmbito federal e suas implicações na apuração de infrações ambientais.

O processo administrativo ambiental é crucial para a fiscalização e aplicação das normas, visando à proteção e preservação do meio ambiente. A prescrição nesse contexto é um tema de grande importância, pois pode comprometer a capacidade do Estado de aplicar sanções e promover a justiça ambiental. A demora na conclusão dos processos pode levar à impunidade, desestimulando o cumprimento das normas e prejudicando a proteção ambiental.

O intuito deste estudo é oferecer uma análise aprofundada da legislação e jurisprudência sobre as modalidades de prescrição nos processos administrativos sancionadores ambientais, destacando a importância de medidas preventivas para evitar a prescrição e promover uma atuação mais eficaz do Estado. Em última instância espera-se que este trabalho contribua para a adoção de medidas preventivas da prescrição nos processos administrativos ambientais em âmbito federal e suas implicações jurídicas, evidenciando que a efetividade da responsabilidade ambiental é essencial para a promoção da justiça ambiental e a conservação do meio ambiente.

2. EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O Direito Ambiental no Brasil experimentou uma notável evolução ao longo das últimas décadas, impulsionada por uma série de fatores sociais, políticos, econômicos e ambientais. Essa evolução reflete a crescente conscientização da sociedade e do Estado em relação à importância da proteção e preservação do meio ambiente para

o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida dos presentes e futuras gerações.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Direito Ambiental ganhou destaque e reconhecimento como um ramo autônomo do Direito, fundamentado nos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade intergeracional e da função socioambiental da propriedade.

A Constituição estabeleceu bases sólidas para a proteção do meio ambiente, atribuindo competências aos entes federativos e reconhecendo o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

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 (Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2023).

A partir da Constituição de 1988, diversas leis foram promulgadas para regulamentar a proteção ambiental em diferentes áreas, como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). Essas leis estabeleceram normas de conduta, infrações e sanções para proteger os recursos naturais e punir condutas lesivas ao meio ambiente.

A definição legal da expressão meio ambiente, por sua vez, encontra-se positivada na Lei n.º 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), cujo artigo 3º, inciso I, dispõe:

Art. 3º - 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. (BRASIL. Lei Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências)

Além das leis, o Brasil também é signatário de diversos tratados internacionais e acordos ambientais que reforçam o compromisso do país com a proteção ambiental,

como a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto.

Outro marco importante na evolução do Direito Ambiental brasileiro foi a criação de órgãos ambientais de fiscalização e controle, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e as secretarias estaduais e municipais de meio ambiente. Esses órgãos desempenham um papel fundamental na aplicação das leis ambientais, na fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e na promoção da educação ambiental, neste mesmo sentido assevera o renomado doutrinador Paulo de Bessa Antunes que:

A evolução do Direito Ambiental no Brasil reflete a crescente conscientização sobre a necessidade de proteção ambiental, que ganhou força principalmente a partir da década de 1980, culminando na Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, reconhecendo-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. (ANTUNES, 2023, pág. 4)

Portanto, a evolução do Direito Ambiental no ordenamento jurídico brasileiro é marcada por uma trajetória de avanços e conquistas, refletindo o amadurecimento da sociedade e do Estado em relação à proteção do meio ambiente. No entanto, ainda há desafios a serem enfrentados, como a efetiva aplicação das leis ambientais, a promoção da sustentabilidade e a mitigação dos impactos das mudanças climáticas.

2.1 CONCEITO DE PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL FEDERAL

Ao adentrarmos ao universo do Direito Ambiental Federal, nos deparamos com a relevância do instituto da prescrição, um tema que desafia tanto os juristas quanto os gestores ambientais. A prescrição, nesse contexto, refere-se ao prazo estabelecido em lei para que a Administração Pública Federal possa exercer seu poder de punir as infrações ambientais. Para (MEIRELLES, 2020) “a prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre matéria sujeita à sua apreciação”. Essa temática se mostra fundamental em um país como o Brasil que possui vasta diversidade ambiental e uma legislação complexa e abrangente.

O decurso do tempo como acontecimento natural exerce efeitos sobre as relações ou situações jurídicas, ora positivos, ora negativos. “Seja isoladamente, seja cumulativamente com outros fatores, a lei toma o tempo como causa de aquisição ou extinção de direitos ou faculdades jurídicas” (JUNIOR, 2020, p. 2).

A prescrição no Direito Administrativo Ambiental Federal é regida por uma série de normas e princípios que visam garantir a efetividade da proteção ambiental, ao mesmo tempo em que respeitam os direitos dos cidadãos e empresas. Ela está intimamente ligada ao princípio da segurança jurídica, pois estabelece um limite temporal para que a Administração Pública exerça seu poder sancionador. Filho aduz que:

A prescrição administrativa consiste na perda do direito de a Administração Pública exercer sua pretensão punitiva em face de condutas infracionais, em razão do decurso do tempo previsto em lei. No âmbito do direito ambiental, tal prescrição visa assegurar a segurança jurídica e evitar a eternização de conflitos. (JUSTEN FILHO, 2015, pág. 687)

Além de reforçar a segurança jurídica, a prescrição mantém a coesão social e promove a regularidade das relações jurídicas. Ela influencia a formação e eliminação de direitos dos indivíduos em diversas áreas do direito. Como afirma Santos Filho (2012), “a prescrição é uma salvaguarda para os relacionamentos que honram os costumes de cada nação”. Este aspecto é particularmente relevante no Direito Ambiental, onde a prescrição pode evitar que infrações antigas permaneçam indefinidamente sujeitas a sanções, contribuindo para um ambiente regulatório mais claro e previsível.

Portanto, ao discorrer sobre o conceito de prescrição no Direito Administrativo Ambiental Federal, é imprescindível considerar sua importância para a efetividade da proteção ambiental, bem como sua relação com os princípios constitucionais e a legislação específica sobre o tema.

2.2 PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

O processo administrativo ambiental é essencial para a preservação do meio ambiente, uma vez que estabelece procedimentos para a fiscalização, controle e

penalização de infrações ambientais. Esse processo é orientado por uma série de princípios que garantem a legalidade, legitimidade e eficiência das ações administrativas, neste mesmo sentido Fiorillo assevera que:

A aplicação dos princípios que regem o processo administrativo ambiental é essencial para assegurar que as ações administrativas sejam conduzidas de forma justa, eficiente e transparente. Estes princípios, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, contraditório, ampla defesa e duração razoável do processo, são fundamentais para garantir que a administração pública atue dentro dos limites da lei e com o objetivo de proteger o meio ambiente. Eles fornecem uma estrutura normativa que orienta a atuação dos agentes públicos e assegura que os direitos dos administrados sejam respeitados, promovendo, assim, a sustentabilidade e a justiça ambiental (FIORILLO, 2019, p. 75)

O princípio da legalidade é fundamental, pois determina que a administração pública só pode agir conforme a lei. Segundo (DI PIETRO, 2021), "a legalidade é o princípio basilar do Direito Administrativo, que exige que toda atuação do poder público tenha fundamento em norma jurídica". No contexto ambiental, isso significa que as autoridades devem seguir rigorosamente as normas estabelecidas na legislação ambiental.

Outro princípio relevante é o da impessoalidade, que assegura que a administração pública atue sem discriminação ou favorecimento. Conforme (MEIRELLES, 2020), "a impessoalidade visa a evitar que interesses pessoais ou de grupo influenciem a atuação administrativa, garantindo que o interesse público prevaleça". No processo administrativo ambiental, este princípio assegura que todas as partes sejam tratadas de maneira igualitária.

A moralidade administrativa é outro princípio essencial, impondo que a atuação dos agentes públicos seja pautada por ética e probidade. (DI PIETRO, 2021) destaca que "a moralidade administrativa exige que a atuação estatal observe não apenas a legalidade estrita, mas também padrões éticos de conduta". Esse princípio é crucial para garantir a confiança da sociedade nas ações de proteção ambiental.

A publicidade é um princípio que promove a transparência das ações administrativas. A administração deve tornar públicas suas decisões e procedimentos, possibilitando o controle social. Segundo (MILARÉ, 2020), "a publicidade dos atos

administrativos é uma exigência constitucional que visa garantir a transparência e possibilitar o controle da sociedade sobre a administração pública". No âmbito ambiental, a publicidade facilita o acompanhamento e fiscalização das ações de proteção ambiental.

O princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, exige que a administração pública atue de maneira célere e eficaz. De acordo com (DI PIETRO, 2021), "a eficiência impõe à administração pública a obrigação de realizar suas atividades com presteza, perfeição e rendimento funcional". Esse princípio é especialmente relevante no contexto ambiental, onde a rápida resposta a problemas pode evitar danos irreparáveis.

Os princípios do contraditório e da ampla defesa são garantias constitucionais que asseguram aos administrados o direito de serem ouvidos e de apresentarem defesa antes de qualquer decisão administrativa. Conforme ensina (MILARÉ, (2020), "o contraditório e a ampla defesa são garantias fundamentais que asseguram aos envolvidos a possibilidade de influenciar o resultado do processo administrativo". No processo administrativo ambiental, esses princípios garantem que os acusados de infrações ambientais possam se defender adequadamente.

Outro princípio crucial é o da duração razoável do processo, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que incluiu o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal. Esse princípio assegura que os processos administrativos e judiciais sejam concluídos em um prazo razoável, evitando a morosidade e garantindo uma solução tempestiva para as questões ambientais. Como ressalta (DI PIETRO, 2021), "a duração razoável do processo é uma garantia de que a prestação jurisdicional não será ineficaz em razão da demora excessiva". No âmbito ambiental, a celeridade é fundamental, pois a demora pode resultar em danos irreversíveis ao meio ambiente.

Esses princípios, quando aplicados de forma integrada, garantem que o processo administrativo ambiental seja justo, transparente e eficaz, promovendo a proteção ambiental de maneira eficiente e respeitosa aos direitos dos administrados.

Assim, eles não só protegem o meio ambiente, mas também fortalecem a confiança da sociedade nas ações do poder público.

3. MODALIDADES DE PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL FEDERAL

3.1 Prescrição da pretensão punitiva

O prazo prescricional para o exercício da ação punitiva dos órgãos ambientais federais, no exercício do poder de polícia, é regulado pela Lei 9.873/99, a qual prescreve que é de 5 anos, contados da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado, o prazo objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, salvo se a infração também constituir crime ambiental.

De acordo com a Lei nº 9.873/99, o prazo de prescrição no processo administrativo ambiental é de cinco anos, contados a partir da data da prática do ato infracional. No entanto, a lei também prevê que a prescrição ocorrerá nos casos em que o procedimento administrativo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. No entanto, a prescrição intercorrente, que envolve a extinção do processo devido à inércia das partes ou da própria administração pública, pode comprometer a eficácia e a justiça desse processo. (Farenzena, 2022. Disponível em: <https://advambiental.com.br> Acesso em: 01 ago. 2024).

Diferentemente do que muitos acreditam, a prescrição não se interrompe pela mera lavratura do auto de infração, mas sim, pelo recebimento do auto pelo autuado ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital.

Torna-se necessário destacar que a prescrição punitiva ambiental seguirá o prazo da legislação penal quando a infração administrativa também for crime, nesses casos, deve-se identificar o tipo penal e, com base na pena máxima privativa de liberdade prevista para o crime, aplicar a tabela de prazos do artigo 109 do Código Penal. Isso significa que, o prazo de 5 anos para a Administração Pública apurar a prática de infrações ambientais, compreende a data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado, até a efetiva ciência do autuado.

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. BRASIL. Lei nº 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.

De forma igual é a jurisprudência.

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/99. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E À RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008.1. O Ibama lavrou auto de infração contra o recorrido, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 3.628,80 (três mil e seiscentos e vinte e oito reais e oitenta centavos), por contrariedade às regras de defesa do meio ambiente. O ato infracional foi cometido no ano de 2000 e, nesse mesmo ano, precisamente em 18.10.00, foi o crédito inscrito em Dívida Ativa, tendo sido a execução proposta em 21.5.07. 2. A questão debatida nos autos é, apenas em parte, coincidente com a veiculada no REsp 1.112.577/SP, também de minha relatoria e já julgado sob o regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008. Neste caso particular, a multa foi aplicada pelo Ibama, entidade federal de fiscalização e controle do meio ambiente, sendo possível discutir a incidência da Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009. No outro processo anterior, a multa decorria do poder de polícia ambiental exercido por entidade vinculada ao Estado de São Paulo, em que não seria pertinente a discussão sobre essas duas leis federais. 3. A jurisprudência desta Corte preconiza que o prazo para a cobrança da multa aplicada em virtude de infração administrativa ao meio ambiente é de cinco anos, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, aplicável por isonomia por falta de regra específica para regular esse prazo prescricional. 4. Embora esteja sedimentada a orientação de que o prazo prescricional do art. 1º do Decreto 20.910/32 – e não os do Código Civil – aplicam-se às relações regidas pelo Direito Público, o caso dos autos 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. 5. A Lei 9.873/99, no art. 1º, estabeleceu prazo de cinco anos para que a Administração Pública Federal, direta ou indireta, no exercício do Poder de Polícia, apure o cometimento de infração à legislação em vigor, prazo que deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a infração. 6. Esse dispositivo estabeleceu, em verdade, prazo para a constituição do crédito, e não para a cobrança judicial do crédito inadimplido. Com efeito, a Lei 11.941, de 27 de maio de 2009, acrescentou o art. 1º-A à Lei 9.873/99, prevendo, expressamente, prazo de cinco anos para a cobrança do crédito decorrente de infração à legislação em vigor, a par do prazo também quinquenal previsto no art. 1º desta Lei para a apuração da infração e constituição do respectivo crédito. RELATOR MINISTRO CASTRO MEIRA (24.03.2014)

Insta salientar que cientificação pode ocorrer pessoalmente, por seu representante legal, por carta registrada com aviso de recebimento ou por edital, se estiver o infrator autuado em lugar incerto, não sabido ou se não for localizado no endereço.

3.2 PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NA MODALIDADE INTERCORRENTE

No contexto do processo administrativo ambiental, é plenamente possível a incidência de dois tipos diferenciados de prescrição: a prescrição punitiva e a prescrição intercorrente. A prescrição punitiva, com prazo de cinco anos, inicia-se na data da prática da infração ou, em casos de infrações permanentes ou continuadas, na data de sua cessação. Já a prescrição intercorrente ocorre quando o processo administrativo permanece paralisado por mais de três anos sem qualquer movimentação plausível.

Temos convencionado chamar de prescrição da pretensão punitiva na modalidade intercorrente quando, entre a data da notificação do autuado, ainda que por edital, e a aplicação da penalidade cabível, transcorrer mais de 5 anos ou, se a infração também constituir crime ambiental, o prazo previsto no do artigo 109 do Código Penal.

Assim, considerando que o autuado já tenha sido notificado, ainda que por edital, a prescrição somente se interrompe por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato, assim considerados aqueles que impliquem instrução do processo, ou, pela decisão condenatória recorrível.

Inicialmente, há que se notar que a prescrição da ação punitiva da administração rege-se pelo disposto na Lei 9.873/99. Nesse sentido, o art. 21, caput e § 3º, do Decreto 6.514/2008 reproduz as disposições do art. 1º, caput e §2º, da Lei 9.873/99, explicitando que 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. (DINO NETO, 2018)

É mister salientar que apesar de nomenclatura quase idêntica com aquela vista anteriormente, a prescrição da pretensão punitiva ocorre entre a data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado, até a efetiva ciência do autuado, enquanto a prescrição da pretensão

punitiva na modalidade intercorrente se dá entre a efetiva ciência do autuado e a data da imposição da penalidade administrativa, observadas as causas interruptivas.

3.3 PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE TRIENAL

O Decreto 6.514/08 reproduz o texto da Lei 9.873/99, dispondo que incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de 3 anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos devem ser arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

Ademais, conforme ensina CARVALHO FILHO (2015) “ainda que a lei não o estabeleça nesse sentido, o dever da Administração é inerente à função de concluir os processos para a verificação da conduta a ser adotada, satisfazendo, assim, o interesse da coletividade”.

A prescrição intercorrente, decorre da inércia da Administração Pública em impulsionar o processo administrativo após instaurado, que somente é interrompida através de atos que impliquem verdadeira impulsão do procedimento administrativo instaurado para apurar e punir infrações administrativas, da mesma forma ensina o doutrinador Fiuza que:

A prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental surge como uma medida para coibir a inércia administrativa na condução dos processos de apuração de infrações ambientais. Esse mecanismo inicia-se a partir da lavratura do auto de infração e tem por objetivo assegurar que o procedimento apuratório seja conduzido de forma diligente. Se transcorrerem três anos sem que a administração pratique qualquer ato processual, haverá a extinção da pretensão punitiva devido à prescrição intercorrente (FIUZA, 2017, p. 159).

A prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental é um tema de grande relevância, pois assegura que as infrações ambientais sejam tratadas de maneira tempestiva e eficaz. A prescrição punitiva intercorrente começa a contar a partir da lavratura do auto de infração e se estende enquanto perdurar o procedimento apuratório. Durante esse período, ocorrem simultaneamente os prazos da prescrição punitiva intercorrente, que é de três anos, e da prescrição punitiva propriamente dita, geralmente de cinco anos.

O Decreto nº 6.514 de 2008, em seu artigo 21, §1º, estabelece que a lavratura do auto de infração marca o início da prescrição intercorrente. Segundo Fiorillo (2019), "a lavratura do auto de infração é o termo a quo da prescrição intercorrente, pois inicia formalmente a apuração da infração ambiental". Isso significa que, a partir desse momento, a administração pública tem um prazo determinado para tomar as medidas necessárias para apurar e sancionar a infração cometida.

Durante o procedimento administrativo, se a administração permanecer inerte por um período superior a três anos, sem praticar qualquer ato processual, ocorrerá a prescrição extintiva intercorrente. Essa prescrição penaliza a inércia da administração, que possui o dever de agir para punir o infrator e exigir o cumprimento das obrigações impostas. Segundo Justen Filho (2017), "a prescrição intercorrente busca sancionar a inércia da administração, garantindo que o processo administrativo ambiental seja conduzido de maneira eficiente e dentro de um prazo razoável".

Entretanto, a paralisação do processo deve ser imputável exclusivamente à administração pública. Isso significa que a prescrição intercorrente não se configura quando a paralisação é causada por ação ou omissão do administrado. Como aponta Medauar (2016), "o propósito do instituto da prescrição intercorrente é penalizar a administração por sua inércia, não podendo ser imputada ao administrado a responsabilidade pela paralisação do processo".

Portanto, a prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental é um mecanismo que visa garantir a celeridade e eficiência da administração pública na apuração e punição de infrações ambientais. Ela assegura que os processos administrativos sejam concluídos dentro de um prazo razoável, evitando a morosidade e promovendo a justiça ambiental. Esse princípio reforça a responsabilidade da administração pública de atuar de forma diligente e eficaz na proteção do meio ambiente.

Insta salientar que a prescrição intercorrente se diferencia da prescrição da pretensão punitiva vista anteriormente, porquanto esta decorre da incúria do agente em materializar sua pretensão dentro do prazo limite fixado em lei, seja quinquenal ou

aquele regido pela lei penal quando a infração também constituir crime ambiental, enquanto aquela, decorre da inércia do órgão ambiental.

3.4 PRESCRIÇÃO DA PENA DE MULTA

Outra prescrição complexa e tímida no processo administrativo ambiental, é a prescrição da pena de multa quando, entre a data da notificação do autuado e a decisão condenatória recorrível transcorrer o prazo de 2 anos, conforme expressa previsão do artigo 114, inciso I, do Código Penal, o qual prevê prescrição da pena de multa em 2 anos quando esta for a única cominada ou aplicada. Não se desconhece a independência entre as esferas administrativa e penal.

No entanto, o exercício da ação punitiva da Administração Pública Federal é regulado pela Lei 9.873/99, de modo que, se a conduta imputada também constituir crime ambiental, os prazos prescricionais a serem observados são os da lei penal, inclusive para a multa administrativa.

Assim, sobrevindo decisão da autoridade julgadora ao final do procedimento administrativo que impõe única e exclusivamente a penalidade de multa pecuniária — simples ou diária —, observa-se se, entre a data da notificação do autuado, ainda que por edital, e a decisão administrativa condenatória transcorreu lapso temporal superior a 2 anos, observada as causas interruptivas. Se sim, estará prescrita a pena de multa, não podendo ensejar nenhuma cobrança. Aqui, dois pontos merecem destaque. Primeiro, é que a infração administrativa obrigatoriamente também deve ser considerada crime ambiental. Segundo, é que a pena de multa deve ter sido aplicada isoladamente.

A análise deste mecanismo de prescrição evidencia a complexidade e a interseção entre os regimes sancionadores administrativo e penal. De acordo com Justen Filho (2017), "a aplicação dos prazos prescricionais penais nas sanções administrativas visa assegurar uma harmonização das respostas sancionatórias, evitando disparidades injustificadas". Isso reforça a necessidade de uma atuação diligente e célere da administração pública na condução dos processos

administrativos ambientais, sob pena de ver frustrada a imposição de sanções pecuniárias devido à prescrição.

Em suma, a prescrição da pena de multa no processo administrativo ambiental, conforme o artigo 114, inciso I, do Código Penal, é uma ferramenta essencial para garantir a tempestividade e a justiça na aplicação de sanções ambientais. A administração pública deve estar atenta aos prazos prescricionais e às causas interruptivas para assegurar a validade e a eficácia das suas decisões punitivas. Este cuidado é especialmente relevante quando a sanção imposta é exclusivamente pecuniária, e a infração administrativa é simultaneamente tipificada como crime ambiental, configurando um cenário onde a prescrição penal se aplica de forma direta.

3.5 PRESCRIÇÃO EXECUTÓRIA

Prescrição executória que surge da Lei 9.876/99, cujo prazo prescricional é de 5 anos, contados do dia seguinte ao inadimplemento da obrigação, a qual incide sobre todas as sanções aplicáveis as infrações administrativas, e não apenas à penalidade de multa. Neste caso, não se cogita os prazos prescricionais da lei penal quando a infração também constituir crime, porque se trata de cobrança de crédito não-tributário com regramento específico.

Conforme aduz a jurisprudência.

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - MULTA AMBIENTAL - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - PROCESSO ADMINISTRATIVO PARALISADO POR MAIS DE CINCO ANOS - DECRETO N. 20.910/32 - RECONHECIMENTO. - "A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado". (STF, RE XXXXX, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020) - Constatado que o processo administrativo para imposição de multa ambiental ficou sem andamento por mais de cinco anos, deve ser reconhecida a ocorrência da prescrição intercorrente, pela incidência da regra geral da prescrição, contida no Decreto n. 20.910/32.TJ-MG - AI: XXXXX90021161001 Matozinhos, Relator: Versiani Penna, Data de Julgamento: 01/07/2021, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/07/2021

É bom lembrar que as infrações administrativas são punidas com as sanções de advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades e restritiva de direitos.

Todas as sanções possuem prazo de prescrição idêntico ao da ação de execução fiscal que objetiva a cobrança de multa ambiental, assim como o marco inicial para a contagem do prazo prescricional, que deve ser aquele assinalado na decisão final proferida pela autoridade julgadora, o qual não necessariamente será o mesmo da multa.

Este entendimento foi pacificado através da Súmula 467 do STJ:

Súmula 467 – Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental. (Súmula 467, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/10/2010, DJe 25/10/2010).

Enquanto não encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre o prazo prescricional, pois o crédito ou a obrigação ainda não estão definitivamente constituídos e, por isso, não são passíveis de execução.

4. CAUSAS INTERRUPTIVAS DA PRESCRIÇÃO

A prescrição no processo administrativo ambiental é um mecanismo crucial para garantir a celeridade e eficiência das ações administrativas destinadas à proteção ambiental. A interrupção da prescrição desempenha um papel vital ao assegurar que os prazos prescricionais sejam devidamente gerenciados, prevenindo a inércia da administração pública e promovendo a justiça ambiental. Este texto examina as principais causas interruptivas da prescrição no contexto do processo administrativo ambiental. Para o grande doutrinador José Afonso da Silva:

A interrupção da prescrição no processo administrativo ambiental ocorre por meio de atos que evidenciem a continuidade da apuração da infração. A notificação do infrator, a decisão administrativa sobre o mérito, e outros atos processuais como diligências e perícias são exemplos claros de causas interruptivas. Esses atos demonstram a proatividade da administração e evitam a inércia no procedimento, garantindo a eficácia do processo punitivo ambiental. (SILVA, 2018, p. 124)

O Decreto nº 6.514, de 2008, que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), determina no artigo 21, §1º, que a prescrição da pretensão punitiva se interrompe com a lavratura do auto de infração ambiental. "A lavratura do auto de infração configura o marco inicial da contagem do prazo prescricional, sendo um ato administrativo que interrompe a prescrição" (MACHADO, 2015, p. 102).

Uma das principais causas interruptivas é a notificação do autuado para apresentação de defesa ou manifestação em qualquer fase do processo administrativo. Quando o administrado é formalmente notificado, o prazo prescricional é interrompido e a contagem do prazo reinicia-se a partir dessa notificação. Segundo Leme Machado (2015), "a notificação para defesa constitui ato inequívoco de interrupção da prescrição, pois implica a ciência inequívoca do administrado sobre a existência do procedimento punitivo" (p. 104).

Outra situação que interrompe a prescrição é a decisão administrativa que julga o mérito da infração, seja confirmando ou reformando a autuação inicial. A decisão administrativa de primeira instância, bem como as subsequentes decisões de instâncias superiores, tem o efeito de interromper o curso da prescrição. Para Benjamin (2019), "a prolação de decisão administrativa que resolve o mérito da questão, ainda que sujeita a recurso, interrompe o prazo prescricional, pois representa uma manifestação concreta e formal da administração pública no sentido de apurar e sancionar a infração ambiental" (p. 58).

Além disso, a prescrição também é interrompida pela prática de qualquer ato administrativo que evidencie a continuidade da apuração da infração ambiental. Isso inclui diligências investigativas, expedição de ordens de serviço, realização de perícias, entre outras ações que demonstram o prosseguimento da atuação administrativa. Segundo Fiorillo (2016), "atos administrativos que comprovem a diligência da administração na apuração da infração ambiental, como a realização de

perícias e investigações, são suficientes para interromper a prescrição, reafirmando o compromisso com a eficácia do procedimento punitivo" (p. 187).

A interposição de recursos administrativos pelo autuado também é uma causa interruptiva relevante. Quando o infrator interpõe recurso contra a decisão administrativa, o prazo prescricional é interrompido e começa a contar novamente a partir da data da interposição do recurso. Isso é essencial para garantir que o administrado tenha pleno acesso ao contraditório e à ampla defesa, sem que isso favoreça a ocorrência da prescrição punitiva. Fiorillo (2016) afirma que "a interposição de recursos administrativos pelo autuado interrompe a prescrição, pois implica a continuidade do procedimento e a reavaliação das decisões administrativas" (p. 190).

Adicionalmente, a comunicação formal de conclusão de atos processuais às partes envolvidas também desempenha papel interruptivo na prescrição. A ciência inequívoca de atos conclusivos, como a homologação de laudos periciais ou a conclusão de investigações, reforça a interrupção da prescrição, promovendo a transparência e a efetividade do processo administrativo. Segundo Bessa Antunes (2017), "a comunicação formal de conclusão de atos processuais, como laudos periciais e investigações, interrompe a prescrição ao garantir a ciência inequívoca das partes e a transparência do procedimento" (p. 212).

A análise dessas causas interruptivas destaca a importância de uma administração pública proativa e diligente no contexto do processo administrativo ambiental, neste sentido o doutrinador Sergio Porto ensina que:

A interrupção da prescrição no processo administrativo ambiental ocorre mediante atos administrativos que evidenciam a continuidade da apuração da infração. Tais atos incluem a notificação do infrator, a realização de diligências, a expedição de ordens de serviço e a emissão de decisões administrativas, garantindo assim a efetividade e a celeridade do procedimento punitivo" (PORTO, 2016, p. 198).

A interrupção da prescrição não só assegura a continuidade e a eficácia das ações administrativas, mas também reforça a confiança da sociedade na capacidade do Estado de proteger o meio ambiente de maneira justa e eficiente. Portanto, é

fundamental que a administração pública esteja atenta aos marcos interruptivos da prescrição para evitar a impunidade e garantir a efetividade das sanções ambientais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das modalidades de prescrição no processo administrativo ambiental em âmbito federal revela a complexidade e a importância desse instituto para a administração pública e a proteção ambiental. É fundamental destacar que a prescrição, neste contexto, não deve ser vista como sinônimo de impunidade, mas sim como uma necessidade de organização e celeridade por parte dos órgãos competentes na apuração e punição das infrações ambientais. Conforme ressaltado por diversos estudiosos, a prescrição está intrinsecamente alinhada com o princípio da eficiência, pois evita que processos administrativos se arrastem indefinidamente, prejudicando tanto o meio ambiente quanto os envolvidos no processo.

Um dos caminhos promissores para o futuro é a implementação de jurisdições ambientais especiais. A especialização jurisdicional em questões ambientais tem o potencial de aumentar a qualidade das decisões tomadas em um campo que exige um alto nível de habilidade e experiência em conceitos legais, técnicos e científicos. A criação de jurisdições especializadas não apenas melhoraria a clareza do mapa judicial para os litigantes, especialmente para as associações ambientalistas, mas também reforçaria a importância dada pelo legislador às questões ambientais.

A segurança jurídica é um pilar fundamental nesse processo, garantindo a certeza e a previsibilidade dos resultados. A prescrição, ao estabelecer prazos para a administração pública exercer seu poder-dever punitivo, evita arbitrariedades e discriminações, promovendo uma aplicação justa e equitativa das sanções ambientais.

Devendo por tanto a prescrição no Direito Administrativo Ambiental Federal deve ser compreendida como um instrumento de equilíbrio entre a proteção ambiental e os interesses sociais e econômicos. É essencial que haja uma análise criteriosa dos prazos prescricionais estabelecidos em lei, levando em consideração a gravidade da infração, o dano ambiental causado e as circunstâncias do caso concreto.

A relevância deste estudo reside no impacto da prescrição sobre a capacidade do Estado de punir infratores ambientais, afetando diretamente a sociedade e o meio ambiente. A pesquisa visa conscientizar a sociedade e os agentes econômicos sobre a importância do cumprimento das normas ambientais e informar gestores públicos e legisladores sobre a necessidade de aprimorar a legislação. Espera-se, assim, contribuir para um futuro mais sustentável, onde a preservação ambiental seja uma realidade concreta e a responsabilização dos infratores seja efetiva.

Portanto, a prescrição, em suas diversas modalidades, é uma ferramenta crucial para a gestão eficiente do direito administrativo ambiental. Ela não só protege os direitos dos administrados contra a inércia do Estado, mas também incentiva uma administração mais eficaz e comprometida com a celeridade processual. A observância dos prazos prescricionais é, portanto, um elemento essencial para a manutenção da segurança jurídica e da confiança no sistema legal.

Assim, a prescrição, em todas as suas modalidades, desempenha um papel vital no processo administrativo ambiental. Ela garante a eficiência e celeridade na atuação do poder público, preserva a segurança jurídica e assegura os direitos dos administrados. A observância rigorosa desses prazos prescricionais é fundamental para evitar a perpetuação de litígios e assegurar a estabilidade das relações jurídicas, promovendo um ambiente de confiança e previsibilidade no âmbito administrativo. A continuidade de estudos e aprimoramentos na legislação é necessária para garantir que a proteção ambiental seja eficaz e justa, refletindo um compromisso real com a sustentabilidade e a responsabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. São Paulo/SP: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559773787. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786559773787/>. Acesso em: 28 mai. 2024.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **Direito Ambiental das Infrações Administrativas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BESSA ANTUNES, Paulo. **Infrações Administrativas Ambientais e o Processo Administrativo Federal**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília, DF, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1034.

DINO NETO, Nicolao. **Prescrição e suas Implicações no Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FIUZA, César. **Direito Administrativo Ambiental**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 687.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELO, Fabiano. **Lei de Crimes Ambientais Comentada**. 2. ed. São Paulo: Método, 2019.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em Foco**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PORTO, Sérgio. **Direito Ambiental: Princípios e Aplicações**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

(TJ-MG - AI: XXXXX90021161001 Matozinhos, Relator: Versiani Penna, Data de Julgamento: 01/07/2021, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/07/2021).