
DÉBORA SIMONE ROCHA FARIA
OAB/MT 4.198 (COORDENADORA)

MÁRCIA FIGUEIREDO SÁ
OAB/MT 9.914 (GERENTE)

ELAINE MOREIRA DO CARMO
OAB/MT 8.946

GABRIELLE RIBEIRO PARREIRA
OAB/MT 24.262

PAULO MARCEL GRISOSTE SANTANA BARBOSA
OAB/MT 20.921

GUSTAVO MATOS ROSA
BACHARELANDO

PARECER JURÍDICO CIRCULAR N.º. 007/2021

INTERESSADO: Municípios do Estado de Mato Grosso.

ASSUNTO: A ocorrência da prescrição intercorrente e da pretensão punitiva no processo administrativo ambiental (SEMA).

CONSULTORES: Débora Simone Rocha Faria / Paulo Marcel Grisoste Santana Barbosa.

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL -
PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA
(QUINQUENAL) - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE
(TRIENAL) - POSSIBILIDADE - CONSIDERAÇÕES.

Em atenção a inúmeras dúvidas sobre processos administrativos ambientais, e por ser um tema de extrema importância, vimos por meio deste estudo, expor o nosso entendimento acerca do assunto.

A consulta versa sobre o entendimento das **JUNTAS JULGADORES DE RECURSO DO CONSEMA, VARA ESPECIALIZADA DO MEIO AMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO e TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO**, sobre a ocorrência da prescrição intercorrente (trienal) e da pretensão punitiva no processo administrativo ambiental (quinquenal).

É o relatório.

Opinamos.

Primeiramente, precisamos entender qual a legislação aplicável no caso, com base na data do ato processual no processo administrativo, em atendimento ao princípio *tempus regit actum*, e com base no **PARECER N° 04/SUBPGMA/2019**, emitido por **IZADORA ALBUQUERQUE SILVA XAVIER**, que é **SUBPROCURADORA-GERAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE**.

- Os atos com data anterior a 22 de julho de 2008, será aplicado o Decreto n°. 20.910/32, que não possui a previsão de prescrição trienal, apenas quinquenal;
- Após o dia 22 de julho de 2008, e anteriores a 01 de novembro de 2013, será aplicável o Decreto Federal n°. 6.514/08, que possui as duas modalidades de prescrição;
- E a partir do dia 01 de novembro de 2013, será aplicável o Decreto Estadual n°. 1986/2013, que possui as duas

modalidades de prescrição, com diferenciação do marco interruptivo.

A prescrição é matéria de ordem pública, e pode ser suscitada e reconhecida "ex officio" a qualquer tempo nas instâncias ordinárias, não estando sujeitas à preclusão.

A intenção da norma que trata sobre prescrição, é claramente impedir que os processos administrativos instaurados em razão de infrações ambientais tramitem por tempo indeterminado, nos termos do Art. 5º, LXXVIII da CF/88:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXVIII - A todos, no âmbito judicial e administrativo, **são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.**

No **RE n. 852475/SP**, o Min. EDSON FACHIN do Supremo Tribunal Federal frisou que a **"A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais"**.

Feitas as considerações, passaremos a análise da **PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA (QUINQUENAL)**, que está disposta no Art. 21, *caput* do **Decreto Federal nº. 6.514/08**, que assim dispõe:

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.

E no Decreto Estadual nº. 1986/2013, a prescrição da pretensão punitiva está prevista no seu Art. 19, *caput*, que destacamos:

Art. 19. Prescreve em 5 (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 cessada.

A aplicação do **Decreto Federal nº. 20.910/32**, restringe-se aos interstícios de prazo ocorridos antes de 22 de julho de 2008.

Essa modalidade de prescrição seria o prazo que a administração possui de 05 (cinco) anos para apuração da infração ambiental, que inicia na data da prática da infração ambiental até a lavratura do auto de infração.

E nesse entendimento, cito o **ACÓRDÃO 204/10** da 1ª
JUNTA JULGADORA DE RECURSOS DO CONSEMA:

PROCESSO N° . 72389/06.

Recorrente: Ana Olga Iestugato Gomes.

Relator: Dionei José Silva.

Julgamento: 13 de julho de 2010.

EMENTA: Auto de infração. Descumprimento da Notificação n° 14249, de 12/05/00. Licenciamento ambiental. Requer o cancelamento do auto de infração. Recurso provido.

Vistos, relatados e discutidos, decidem os membros da 1ª Junta de Julgamento de Recursos, por unanimidade, dar provimento ao recurso interposto pelo recorrente, acolhendo o voto do relator, reconhecendo a prescrição punitiva, cancelando o auto de infração, tendo em vista que entre a data da notificação de fls. 03 e a lavratura do auto de infração de fls. 02 transcorreu o prazo de mais de 05 (cinco) anos.

Ocorre que, existe um segundo que é a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva nos processos que permanece por período superior a 05 (cinco) anos sem julgamento, que seria entre a ciência do auto de infração até a decisão condenatória recorrível.

E cito precedentes recentes da 2ª JUNTA JULGADORA DE RECURSOS DO CONSEMA, que colaciono abaixo:

PROCESSO Nº. 175572/2012.

Recorrente: Angeli Katiucia G. dos Santos

Relator: Flávio Lima de Oliveiria

Julgamento: 09 de setembro de 2020.

Vistos, relatados, e discutidos decidiram por unanimidade, os membros da 2ª Junta de Julgamento de Recursos, decidiram por maioria unanimidade, acolher o voto do relator, pois da análise dos autos, de início podemos verificar, preliminarmente, que entre a juntada do Aviso de Recebimento (AR), datado de **2205/12** (fls.007) e a data da decisão condenatória recorrível, datado de 18/09/17 (fls.318/319) houve a caracterização do instituto da prescrição da pretensão punitiva, já que a administração pública permaneceu inerte por mais de 05 (cinco) anos, não tendo praticado nesse interim qualquer ato inequívoco que importasse apuração dos fatos. Diante dos fatos e fundamentos apresentados, conhecemos do recurso administrativo apresentado e preliminarmente reconhecemos a ocorrência do instituto da prescrição quinquenal, com previsão nos artigos 21 e 22 do **Decreto Federal 6.514/08.**

E aqui destaco um trecho da sentença proferida pelo juízo da Vara Especializada do Meio Ambiente, nos autos do processo n°. 1004649-84.2020.811.0041 (PJE), explicando o entendimento acerca do tema, que merece destaque:

“EM RELAÇÃO À PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA PARA APURAÇÃO DA INFRAÇÃO AMBIENTAL, que de acordo com o **Decreto Federal n. 20.910/1932** (art. 1º) e com o **Decreto Estadual n. 1.986/2013** (art. 19, caput), **prescreve em 05 (cinco) anos - prescrição quinquenal -**, ocorre que este Juízo entende que a ação da administração objetivando apurar a prática de infração administrativa à legislação ambiental **NÃO SE EXAURE COM A SIMPLES LAVRATURA DO RESPECTIVO AUTO DE INFRAÇÃO.** Aliás, o próprio parágrafo 1º do art. 19 do Decreto Estadual n. 1.986/2013 estabelece que “Considera-se **iniciada** a ação de apuração de infração ambiental pela administração **com a lavratura do Auto de Infração**”, e **NÃO FINALIZADA**”.

“Isso porque a apuração da responsabilidade administrativa por infração ambiental, na visão deste Juízo, que se encontra devidamente amparada em princípios que decorrem do próprio texto constitucional, como o princípio da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal

(CF, art. 5º, inciso LIV), compreende o período que vai desde a data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, até o momento em que se consubstancia a coisa julgada administrativa, característica inerente à decisão tida como imutável após o esgotamento dos prazos e/ou dos recursos administrativos previstos na legislação”.

E como não bastasse, é o entendimento exarado pelo Dr. Marcelo Caetano Vacchiano - Promotor de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, nos autos do Processo nº. 1681-77.2017.811.0082 (Cod.34561), no seguinte sentido:

“Deste modo, entende este órgão ministerial que o *caput* do artigo 19 preconiza que a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente prescreve em 05 (cinco) anos contados da data do ato. O §1º, por sua vez, prevê que referida ação se inicia com a lavratura do auto de infração”.

“Assim, entende-se que, identificada a suposta infração, a Administração possui um prazo de 05 (cinco) anos para autuar o infrator realizar a sua cientificação. Após, a administração possui o prazo de cinco anos para concluir o processo administrativo, com

a emissão da decisão condenatória recorável".

"Nota-se que a própria norma traz uma diferenciação dos marcos interruptivos, esclarecendo no parágrafo único do art. 22, que ato inequívoco de apuração do fato (inciso II) é aquele que implica em instrução processual, ou seja, aquele que demonstra que o órgão autuador não está inerte, inércia esta que poderia configurar a prescrição intercorrente (trienal, prevista no inciso II do mesmo artigo)".

"Nesse sentido, **entende-se que somente os marcos previstos nos incisos I e III do Art.22, seriam capazes de interromper a prescrição quinquenal**, pois se fosse aplicado ao disposto no inciso II, o prazo de 05 anos recomençaria a cada instrução processual, e não haveria lógica e nem possibilidade de ocorrência da prescrição intercorrente (trienal, prevista no §2º do art. 21)".

E do próprio E. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, que destaque:

RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO - MULTA ADMINISTRATIVA - INFRAÇÃO AMBIENTAL -

PRESCRIÇÃO PUNITIVA - APLICAÇÃO DO **DECRETO ESTADUAL N.º. 1.986/13** - NÃO OCORRÊNCIA - RECURSO PROVIDO. **No curso do procedimento administrativo ambiental** ter-se-á a incidência de **dois institutos distintos da prescrição**, quais sejam: a **prescrição punitiva de cinco anos**, iniciada na data da prática da infração, ou de sua cessação, caso se trate de infrações permanentes ou continuadas; e, **a prescrição intercorrente**. Na primeira fase, teremos a possibilidade da incidência da prescrição da pretensão punitiva e da prescrição intercorrente. A prescrição da pretensão punitiva decorre do escoamento do prazo de cinco anos, este contado da data da prática do fato ou da cessação da conduta ilícita, o que acaba por retirar da Administração Pública o poder de impor sanções às condutas indesejadas. Assim, uma vez praticado o ato ilícito contra o meio ambiente, ou, no caso das infrações permanentes ou continuadas, quando da cessação da atividade ilegal, **iniciará para a Administração Pública a contagem do prazo de cinco anos para a instauração do processo administrativo ambiental e apuração da conduta ilícita**. (TJ-MT - AI: 10082864020188110000 MT, Relator: HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Data de Julgamento: 02/03/2020, Primeira Câmara de Direito

Público e Coletivo, Data de Publicação:
12/08/2020)

Em que pese os diversos precedentes, existem entendimentos divergentes nas **JUNTAS JULGADORAS DE RECURSO DO CONSEMA**.

Na sequência, no que tange a **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (TRIENAL)** é a paralisação do processo administrativo por prazo superior a 03 (três) anos, e que as causas de interrupção variam a depender da data do auto de infração, e a legislação aplicável no caso em específico.

No **Decreto Federal nº. 6.514/08**, a hipótese de prescrição intercorrente está disposta no Art. 21, §2º, que assim dispõe:

Art. 21. *Omissis.*

(...)

§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.

E o Art. 22 do Decreto Federal nº. 6.514/08, prevê as causas de interrupção da prescrição, *in verbis*:

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.**

No Decreto Estadual n°. 1986/2013, a prescrição intercorrente está prevista no seu Art. 19, §2º, que destacamos:

Art. 19. *Omissis.*

(...)

§2º. Incide a prescrição no procedimento de apuração do Auto de Infração paralisado por mais de 3 (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.

E as causas de interrupção no Art. 20 do Decreto Estadual n°. 1986/2013, *in verbis*:

Art. 20. 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 em instrução ou impulso processual.

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

A mera movimentação pela administração que não implique na instrução do processo, não interrompe a prescrição, quando for o caso da aplicação do Decreto Federal 6.514/08, como por exemplo, o encaminhamento entre setores da SEMA que nada somam na instrução do processo.

Nesse sentido, colaciono o entendimento da **1ª JUNTA JULGADORA DE RECURSOS DO CONSEMA**, na reunião realizada no dia 04 de dezembro de 2019, que por unanimidade, acompanharam o voto da relatora.

PROCESSO N. 153854/2012.

Autuado: Primo Indústria de Laticínios LTDA

Relatora: Monicke Sant'Anna P. de Arruda

Julgamento: 04 de dezembro de 2019.

Em votação: Por unanimidade acolheram o voto da relatora. E reconheceram a ocorrência da prescrição intercorrente ambiental na esfera administrativa, a recorrente da lavratura do AI ocorreu em 28/03/2012, à defesa foi apresentado em 24/04/2012, **ficando paralisado por mais de 03 (três) anos, sendo apenas por mera movimentação administrativa nos autos com o despacho administrativo de 07/07/2015 (fls.88)**, e posteriormente manifestou por impulso por Decisão Administrativa em 01/11/2017. Razão pela qual assiste a recorrente pela prescrição intercorrente, alegada em recurso, sendo devidamente demonstrado no presente caderno administrativo, porém as responsabilidades nas esferas penais e civis permanecerão. Por fim, voto pelo acolhimento total do Recurso Administrativo apresentado, aplicando a prescrição intercorrente com fulcro no Art. 19 do Decreto Estadual n. 1986/2013, e do **Decreto Federal n. 6.514/2008, no artigo 21, §2º**. Com a consequente anulação do auto de infração e arquivamento do processo administrativo.

Com o advindo do Decreto Estadual 1986/2013, os atos que impliquem em "instrução" ou "impulso" processual interrompem

a prescrição, em resumo, toda e qualquer movimentação, seja instrutória ou não.

Destacamos que, em ambos os decretos citados acima, os atos praticados pelo próprio autuado, como a apresentação de defesa e juntada de documentos/manifestação, não interrompe a contagem do prazo prescricional, pois a leitura do artigo é clara ao dizer "ato inequívoco da administração".

Vejamos o entendimento da **1ª JUNTA JULGADORA DE RECURSOS DO CONSEMA:**

PROCESSO Nº. 67436/2014.

Autuado: José Wagner dos Santos.

Relatora: Vanessa de Araújo Lobo.

Julgamento: 04 de dezembro de 2019.

Em votação: Por unanimidade, acolheram o voto da relatora, e voto pelo provimento do recurso administrativo, **com fundamento no artigo 19, §2º do Decreto Estadual n. 1986/2013,** uma vez que caracterizada a **ocorrência da prescrição intercorrente entre a data da última movimentação do processo no protocolo em 28/08/2014 (fl.14) e a certificação do extravio do processo em 27/11/2017 (fl.26).** E conseqüentemente anulação do auto de infração, e arquivamento do processo.

E precedentes do E. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, *in verbis*:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL - APELAÇÃO CÍVEL - MUNICÍPIO DE CUIABÁ - AÇÃO DE EXECUÇÃO - PRESCRIÇÃO RECONHECIDA - EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE ACOLHIDA - LAPSO TEMPORAL ENTRE A AUTUAÇÃO DA INFRAÇÃO AMBIENTAL E A HOMOLOGAÇÃO DA MULTA - ULTRAPASSADOS CINCO ANOS - **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 21 E 22, DO DECRETO FEDERAL N. 6.514/2008 E DOS ARTIGOS 19 E 20, DO DECRETO ESTADUAL 1.986/2013** - APLICAÇÃO ANALÓGICA AOS CRÉDITOS NÃO-FISCAIS MUNICIPAIS - SENTENÇA MANTIDA, SOBRE OUTROS FUNDAMENTOS - APELO DESPROVIDO. **Configurada a prescrição intercorrente, se o procedimento de apuração do auto de infração permanecer paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou de despacho.** (TJ-MT - AC: 00025934020188110082 MT, Relator: MARCIO VIDAL, Data de Julgamento: 18/05/2020, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 03/06/2020)

E por último, apenas a título de informação, sem adentrar na matéria, após o encerramento do processo administrativo ambiental com seu trânsito em julgado, a administração possui o prazo de 05 (cinco) anos para promover a

execução, sob pena de **PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTÓRIA**, nos termos da **SÚMULA 467 DO STJ**, que colaciono abaixo:

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).

Ressaltamos que, o prazo prescricional das infrações ambientais poderá ser maior ou menor que 05 (cinco) anos, quando a conduta praticada também constituir crime, caso em que deverá observar o Art. 109 do Código Penal.

Conclusão

Diante de todo o exposto, após análise da **Decreto Federal n°. 6.514/08** e **Decreto Estadual n°. 1.986/2013**, os precedentes das Juntas Julgadoras de Recurso do CONSEMA, Vara Especializada do Meio Ambiente e Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, concluimos que deve ser observado o princípio geral do "*tempus regit actum*" no sistema chamado de isolamento dos atos processuais, e que o vigor do Decreto Estadual n°. 1.986/2013, não atinge os atos já praticados, mas apenas aqueles que daí em diante advierem.

E recomendamos que o ente público municipal não faça requerimento de parcelamento e/ou termo de confissão de débito inscrito em dívida ativa se forem discutir a multa no âmbito do poder judiciário, por existirem cláusulas de renúncia de

“recursos administrativos e judiciais”, torna-se incompatível a existência de duas condutas absolutamente diversas, quais sejam, a discussão do débito e o reconhecimento de sua validade, e recairia na preliminar de ausência de interesse processual, extinguindo o feito sem a resolução do mérito.

Salvo melhor juízo.

É o parecer

Cuiabá/MT, 25 de janeiro de 2021.

DÉBORA SIMONE ROCHA FARIA
OAB/MT 4.198

PAULO MARCEL GRISOSTE SANTANA BARBOSA
OAB/MT 20.921