



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

Processo nº 2090.01.0002602/2021-48

Procedência: FEAM/NAI

Interessado: FEAM/GAB

Número: 25/2021

Data: 18/05/2021

Classificação Temática: DIREITO AMBIENTAL - REVOGAÇÃO/ANULAÇÃO DE MULTA AMBIENTAL - DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Precedentes: Pareceres AGE nº 14.556, de 2005; 15.047, de 2010; 15.233, de 2013; Notas Jurídicas AGE 3.617, de 2013; 4.292, de 2015; AGE 4.321, de 2015.

Ementa: DIREITO AMBIENTAL - DIREITO ADMINISTRATIVO - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES - NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS EM DECORRÊNCIA DO ART. 206-A DO CÓDIGO CIVIL.

Referências normativas: Constituição da República, arts. 1º e 21 a 25; art. 206-A do Código Civil; Lei Federal nº 9.873, de 23 de novembro de 1999; e Lei Estadual nº 21.735, de 3 de agosto de 2015

NOTA JURÍDICA FEAM/PROC Nº 25/2021

I. RELATÓRIO.

1. O Núcleo de Auto de Infração – NAI desta Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam noticiou, mediante o Despacho nº 43/2021/FEAM/NAI, que encaminhou processos administrativos referentes a “*recursos de autos de infração*” para serem pautados na 153ª Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal – CNR do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, pautada para o dia 28 de abril de 2021, porém, após consulta à Assessoria Jurídica da SEMAD, o Presidente da CNR decidiu baixar os processos administrativos em diligência, para

que o NAI analisasse os possíveis reflexos do art. 206-A recentemente introduzido no Código Civil.

2. Assinalando que a “*questão discutida é jurídica e afeta não só a FEAM*”, o NAI encaminhou o expediente para manifestação desta Procuradoria.
3. É o breve relatório.

II.FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, cumpre consignar que, diante do que dispõem a Lei Complementar nº 75/2004, a Lei Complementar nº 81/2004 e a Resolução AGE nº 93/2021, a manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

5. As considerações jurídicas a serem apresentadas nesta nota jurídica são alicerçadas em documentos, informações e manifestações exaradas por agentes e autoridades públicas, as quais, portanto, se presumem verdadeiras.

6. Ressalta-se que nesta nota jurídica será analisada exclusivamente a incidência da prescrição intercorrente nos processos administrativos relativos às infrações ambientais, em face do que estabelece o art. 206-A do Código Civil, que dispõe:

7. Art. 206-A. A prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão. (Redação determinada pela Medida Provisória nº 1.040, de 29 de março de 2021.)

8. De início, cumpre ressaltar que incidência da prescrição intercorrente nos processos administrativos tem sido reiteradamente afastada pela Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado (Pareceres AGE nº 14.556, de 2005; 15.047, de 2010; 15.233, de 2013; Notas Jurídicas AGE 3.617, de 2013; 4.292, de 2015; AGE 4.321, de 2015).

9. No Parecer AGE nº 14.556, de 19 de setembro de 2005, da lavra da Procuradora do Estado Raquel Melo Urbano de Carvalho, foi demonstrada a não incidência da legislação federal em matéria de decadência ou prescrição administrativas no âmbito estadual. Cite-se:

2. Da não incidência da legislação federal em matéria de decadência ou prescrição administrativas

Fixada a natureza decadencial do prazo para que a Administração exerça o poder de polícia em se tratando de proteção ao meio ambiente, é mister indicar a norma da qual decorre o referido lapso temporal, mediante o exame da legislação atualmente em vigor.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, não se identificam regras legais que determinem, de modo específico, o prazo dentro do qual os órgãos públicos e as entidades administrativas competentes podem exercer a polícia administrativa ambiental. Com efeito, o artigo 65 da Lei Mineira nº 14.184/2002 somente estabelece prazo para o exercício da autotutela administrativa em se tratando de atos com vícios insanáveis (“o dever da administração de anular ato de que decorram efeitos favoráveis

para o destinatário decai em cinco anos contados da data em que foi praticado, salvo comprovada má-fé”), não incidindo, destarte, no tocante ao poder de polícia estadual.

Somente na esfera da União encontra-se o artigo 1º da Lei nº 9.873/99, segundo o qual “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”.

Pedindo vênias aos r. posicionamentos que defendem a incidência da mencionada legislação federal, entende-se não ser aplicável no âmbito estadual norma promulgada em outro nível da federação, qual seja, a União Federal. Não há de se reservar à União competência para editar norma geral sobre decadência ou prescrição administrativas na seara do poder de polícia, uma vez que tais questões consubstanciam matéria administrativa pertinente a cada um dos entes políticos, não sendo aplicável o prazo de 05 (cinco) anos do artigo 1º da Lei Federal nº 9.873/99 indistintamente a Estados, Municípios e Distrito Federal.

É inadmissível confundir-se decadência e prescrição relativas às relações privadas, matérias de Direito Civil e Processual Civil submetidas à competência legislativa privativa da União (art. 22, I da CR), com a decadência e prescrição administrativas, matérias inseridas na autonomia política e legislativa dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

A forma federal de Estado adotada pelo constituinte originário fez com que coexistissem três esferas de poder distintas, cada qual com a cumulativa capacidade de auto-organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração. Assim, na Federação brasileira a capacidade de auto-organização dos Estados Membros exige que lhes seja reservada a competência para promulgar estatutos normativos básicos regulamentadores das linhas mestras da sua atuação. Corroborar tal premissa o princípio clássico do federalismo constitucional, a saber, o dos poderes reservados que promanam das competências não vedadas aos Estados (artigo 25, § 1º da CR/88). A propósito, confira-se o ensinamento do Desembargador e constitucionalista Kildare Gonçalves Carvalho:

“A auto-organização dos Estados Federados, consagrada pelo art. 25 da Constituição, revela-se através de Constituição própria elaborada pelo Poder Constituinte Decorrente. Assim, aos Estados são reservados todos os poderes que não lhes sejam vedados pela Constituição (art. 25, § 1º). Verifica-se, pois, que, a autonomia estadual decorre da Constituição Federal, fonte matriz do Poder Constituinte Estadual, que estabelece uma série de princípios e vedações a serem observados pelos Estados federados na sua organização.

(...)

Além das competências reservadas, têm os Estados competência comum com a União e Municípios, em

assuntos de caráter administrativo (art. 23), e competência legislativa concorrente com a União (art. 24). Exercem ainda os Estados federados competência tributária expressa para a instituição de impostos (art. 155) e taxas e contribuição de melhoria (art. 145, II e III), sendo esta última competência nominalmente comum.”^[1]

A ampliação do campo da legislação estadual e municipal realizada na CR/88 é característica essencial do federalismo de dimensão continental, como o brasileiro, em que as unidades federadas não se apresentam homogêneas e, ao contrário, evidenciam flagrantes disparidades, inclusive de estrutura administrativa. Deve-se atentar para as citadas premissas constitucionais, a fim de compreender a reformulação na repartição de competências levada a efeito com clara descentralização da competência legislativa, outrora concentrada exageradamente na União Federal, agora deslocada também para os Estados Membros e Municípios. Referidas disparidades justificaram que, na repartição constitucional de competências, o Estado Membro tivesse assegurado o desenvolvimento da sua específica atividade normativa, inclusive, destaque-se no tocante à própria Administração Pública.

O administrativista Hely Lopes Meirelles já prelecionava:

“A organização administrativa mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e a forma de governo adotadas em cada país. Sendo o Brasil uma Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º), em que se assegura autonomia político-administrativa aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (arts. 18, 25 e 29), sua administração há de corresponder, estruturalmente, a esses postulados constitucionais.

Daí a partilha de atribuições entre a União, os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios, numa descentralização territorial em três níveis de governo – federal, estadual e municipal – cabendo, em cada um deles, o comando da administração ao respectivo chefe do Executivo – Presidente da República, Governador e Prefeito.”^[2]

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

Afinal, não é caso de outorgar titularidade monopolística e concentrada a outro ente da federação da regulamentação legislativa pertinente ao prazo para exercício da polícia administrativa ambiental em esfera governamental diversa, com

atuação independente nesta seara, por força dos artigos 23, VI e 24, VII da Constituição da República.

Nesse contexto, não se mostra lícito obrigar o Estado-Membro a observar prazo de decadência administrativa federal da Lei nº 9.873, afigurando-se absurdo pretender centralizar na União Federal competências pertencentes a outras esferas da federação. Se, v.g., a União, ao regulamentar de modo específico o prazo para o exercício da polícia administrativa federal, terminar por limitar as atribuições idênticas por parte dos Municípios, Distrito Federal e Estados-Membros, descumpridos estariam valores fundamentais do federalismo, afastado o mínimo de segurança jurídica e independência necessários aos entes políticos na espécie.

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

Nesse mesmo sentido, Sérgio Ferraz leciona que, se bem verdade é que decadência em geral é problema de direito civil, com a correspondente matriz de competência normativa constitucionalmente deferida à União, decadência administrativa é questão de direito administrativo, podendo, destarte, ser alvo de regramento federal, estadual, municipal ou distrital^[3].

Outro não é o posicionamento de Almiro do Couto e Silva, em relação ao diploma federal que estabelece prazo decadencial para o exercício da autotutela administrativa, a saber, a Lei nº 9.784/99. Defende o ilustre doutrinador que as disposições constantes na Lei de Processo Administrativo da União não se aplicam aos Estados e Municípios:

“A União, além disso, não tem competência constitucional para legislar sobre processo administrativo das demais entidades que integram a Federação. É óbvio, pois, que o prazo decadencial, previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, não se estende aos Estados e Municípios, bem como às pessoas jurídicas que compõem as respectivas Administrações Indiretas.”^[4]

Aplicando-se tais considerações ao caso em tese, manifesta é a inaplicabilidade do artigo 1º da Lei Federal 9.873/99 ao Estado de Minas Gerais, motivo por que se afasta o exame levado a efeito pelo ilustre Conselheiro da Câmara de Atividades Agrossilvopastoris do COPAM, representante da FAEMG, “vênia permissa”.

10. Destaque-se a afirmação de que *“é inadmissível confundir-se decadência e prescrição relativas às relações privadas, matérias de Direito Civil e Processual Civil submetidas à competência legislativa privativa da União (art. 22, I da CR), com a decadência e prescrição administrativas, matérias inseridas na autonomia política e legislativa dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal”*.

11. Neste diapasão e pelos mesmos fundamentos, o art. 206-A, introduzido no Código Civil pela Medida Provisória nº 1.040, de 29 de março de 2021, nos

termos do qual a prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão, se aplica somente às relações privadas e não regula a decadência e prescrição administrativas, matérias inseridas na autonomia política e legislativa dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

12. Acrescente-se que a Lei Estadual nº 21.735, de 3 de agosto de 2015, que dispõe sobre a constituição de crédito estadual não tributário, fixa critérios para sua atualização, regula seu parcelamento, institui remissão e anistia e dá outras providências, no que tange à decadência e à prescrição estabeleceu que:

Art. 2º - O exercício do dever de fiscalização da administração pública estadual, direta, autárquica e fundacional, visando a apurar ação ou omissão que configure infração administrativa ou contratual e a aplicar a respectiva penalidade, decai em cinco anos a contar da data em que a autoridade administrativa competente para fiscalizar tomar conhecimento do ato ou do fato.

§ 1º - No caso de infração permanente ou continuada, o termo inicial do prazo decadencial a que se refere o caput será a data em que a autoridade administrativa competente para fiscalizar tomar conhecimento do ato ou do fato ou o dia em que cessar a prática da infração, devendo-se considerar o que ocorrer por último.

§ 2º - Considera-se exercido o dever de fiscalização com a notificação do interessado acerca da lavratura de auto de fiscalização ou de infração ou de outro documento que importe o início da apuração do fato.

§ 3º - Na hipótese de o objeto da ação punitiva também constituir crime, o prazo decadencial para apuração do cometimento da infração será aquele previsto na lei penal para fins de prescrição.

Art. 3º - Constituído definitivamente o crédito não tributário, mediante regular processo administrativo, prescreve em cinco anos a pretensão de exigí-lo.

§ 1º - Considera-se definitivamente constituído o crédito não tributário quando a obrigação se tornar exigível, notadamente quando:

I - do vencimento de pleno direito da obrigação constante em título executivo extrajudicial;

II - o devedor não pagar nem apresentar defesa no prazo legal;

III - não mais couber recurso da decisão administrativa, certificando-se a data do exaurimento da instância administrativa.

§ 2º - O prazo prescricional começa a ser contado no dia do vencimento do crédito sem pagamento ou na data do exaurimento da instância administrativa que confirmar a aplicação da penalidade, observado o disposto no § 3º do art. 2º da Lei federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

§ 3º - O disposto neste artigo não se aplica ao crédito não tributário apurado em prestação de contas de transferências voluntárias quando o dano ao erário decorrer de conduta ilícita

que apresente potencialidade de configurar improbidade administrativa na forma da lei.

13. Importante esclarecer que **a norma não contemplou a chamada prescrição intercorrente**. Saliente-se, que a "*omissão*" foi proposital. Conforme é possível verificar na exposição de motivos do projeto de lei que foi convertido na Lei Estadual nº 21.735, de 3 de agosto de 2015, adotou-se expressamente o entendimento da súmula 11 do CARF do Ministério da Fazenda, que afirma: "*não se aplica a prescrição intercorrente no processo administrativo fiscal*"^[5].

14. Saliente-se ainda que, o STJ, no julgamento do REsp 1.115.078/RS, afetado como representativo da controvérsia, fixou o entendimento de que o parágrafo primeiro, do artigo 1º, da Lei nº 9.873/1999, que regulamenta o instituto da prescrição intercorrente, não se aplica aos processos administrativos em trâmite no âmbito municipal e estadual, já que a referida lei se limita ao plano federal. Cite-se a ementa do acórdão:

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.

7. Antes da Medida Provisória 1.708, de 30 de junho de 1998, posteriormente convertida na Lei 9.873/99, não existia prazo decadencial para o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública Federal. Assim, a penalidade acaso aplicada sujeitava-se apenas ao prazo prescricional de cinco anos, segundo a jurisprudência desta Corte, em face da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.

8. A infração em exame foi cometida no ano de 2000, quando já em vigor a Lei 9.873/99, devendo ser aplicado o art. 1º, o qual fixa prazo à Administração Pública Federal para, no exercício do poder de polícia, apurar a infração à legislação em vigor e constituir o crédito decorrente da multa aplicada, o que foi feito, já que o crédito foi inscrito em Dívida Ativa em 18 de outubro de 2000.

9. A partir da constituição definitiva do crédito, ocorrida no próprio ano de 2000, computam-se mais cinco anos para sua cobrança judicial. Esse prazo, portanto, venceu no ano de 2005, mas a execução foi proposta apenas em 21 de maio de 2007, quando já operada a prescrição. Deve, pois, ser mantido o acórdão impugnado, ainda que por fundamentos diversos.

10. Recurso especial não provido. Acórdão sujeito ao art. 543-C do CPC e à Resolução STJ n.º 08/2008.

(REsp 1115078/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/03/2010, DJe 06/04/2010)

15. Neste sentido, observe-se a seguinte jurisprudência do STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. PRESCRIÇÃO. INAPLICABILIDADE DA LEI 9.873/99 ÀS AÇÕES ADMINISTRATIVAS PUNITIVAS PROPOSTAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão publicada em 04/05/2017, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de exceção de pré-executividade, oposta por Oi S/A em face da Fazenda Pública do Município de Maringá, sustentando que foi instaurado, pelo Procon, o procedimento administrativo 292/2006, em virtude de reclamação formalizada

pela consumidora Samira Pires da Silva, e que o procedimento administrativo ficou paralisado por mais de três anos, tendo sido fulminado pela ocorrência da prescrição intercorrente, em face do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99.

III. O Tribunal de origem manteve a sentença, que acolhera a exceção de pré-executividade, concluindo que "o § 1.º do art. 1.º da Lei Federal n.º 9.873/1999, embora voltado à Administração Pública Federal, aplica-se em todos os processos administrativos instaurados pelos Órgãos que integram o Sistema de Defesa do Consumidor, mesmo que estaduais, municipais ou do Distrito Federal".

IV. Na forma da jurisprudência desta Corte, firmada no julgamento do Recurso Especial 1.115.078/RS, sob a sistemática dos recursos repetitivos, a Lei 9.873/99 - cujo art. 1º, § 1º, prevê a prescrição intercorrente - não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, pois o âmbito espacial da aludida Lei limita-se ao plano federal, nos termos de seu art. 1º. No ponto, cabe ressaltar que o referido entendimento não se restringe aos procedimentos de apuração de infrações ambientais, na forma da pacífica jurisprudência do STJ (AgInt no REsp 1.608.710/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/08/2017; AgRg no AREsp 750.574/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 13/11/2015; AgInt no REsp 1.609.487/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/02/2017; AgRg no REsp 1.513.771/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/04/2016; AgRg no AREsp 509.704/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2014).

V. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1665491/PR, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/11/2017, DJe 28/11/2017)

16. Cite-se também, por oportuna, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL E RECURSO ADESIVO - NÃO CONHECIMENTO DO REEXAME NECESSÁRIO - ART. 475, I DO CPC - RECURSO ADESIVO - FALTA DE INTERESSE RECURSAL - INEXISTÊNCIA DE SUCUMBÊNCIA DO RECORRENTE - RECURSO PRINCIPAL - PREJUDICIAL DE MÉRITO - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - LEI FEDERAL Nº 9.873/99 - NÃO APLICAÇÃO NO ÂMBITO DOS ESTADOS - PRECEDENTES DO STJ - PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - DECRETO Nº 20.190/32 - APELAÇÃO PRINCIPAL PROVIDA - PRESCRIÇÃO AFASTADA - TEORIA DA CAUSA MADURA - PROSSEGUIMENTO DO JULGAMENTO - ANÁLISE DAS DEMAIS TESES DA PETIÇÃO INICIAL - AUTO DE INFRAÇÃO - ASSINATURA - REQUISITO ATENDIDO - DECRETO Nº 39.424/98 - VIGÊNCIA À ÉPOCA DOS FATOS - GRADAÇÃO DA MULTA - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO - PEDIDOS INAUGURAIS IMPROCEDENTES.

1. Não há falar-se em reexame necessário quando o direito controvertido for inferior a 60 salários mínimos (art. 475, § 2º, do CPC).
2. Falta interesse recursal à parte não sucumbente para a interposição de recurso adesivo.
3. Consoante a jurisprudência pacífica do STJ, a Lei Federal nº 9.873/99 não se aplica aos Estados, Distrito Federal e Municípios.
4. O prazo prescricional para a pretensão de cobrança de multa por infração ambiental é quinquenal, por imposição do Decreto nº 20190/32, contados do término do processo administrativo (súmula 467 do STJ).
5. Afastada a prescrição, necessário o enfrentamento das demais teses articuladas pelas partes, considerando que a controvérsia diz respeito apenas ao direito, em razão a teoria da causa madura.
6. Não se mostra viciado o auto de infração por ausência de identificação do autuante, uma vez que o Decreto nº 39.424/98, vigente no momento da sua lavratura, exigia somente a assinatura do agente fiscalizador.
7. A multa aplicada com a correta tipificação do fato, em grau mínimo, não ofende o princípio da gradação.
8. Reexame necessário e recurso adesivo não conhecidos.
9. Apelação principal provida para afastar a prescrição e julgar improcedentes os pedidos.

(TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.13.170262-3/001, Relator(a): Des.(a) Raimundo Messias Júnior, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/10/2015, publicação da súmula em 21/10/2015)

17. No voto condutor do acórdão, o Desembargador Raimundo Messias Júnior esclareceu que:

Sobre o tema, a jurisprudência do STJ já se assentou no sentido da não aplicação da legislação federal nos processos administrativos punitivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A propósito, a matéria foi julgada na forma do art. 543-C do CPC:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. LEI N. 9.873/1999. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES ADMINISTRATIVAS PUNITIVAS DESENVOLVIDAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DO DECRETO N. 20.910/1932.

1. A Primeira Seção deste c. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo n.º 1.115.078/RS (Rel. Min. Castro Meira, DJe de 24/3/2010), processado nos moldes do art. 543-C do CPC, consignou no bojo do voto a inaplicabilidade da Lei n. 9.873/1999 às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei

ao plano federal, nos termos de seu art. 1º.

2. No caso, a ação anulatória de ato administrativo c/c repetição de indébito foi ajuizada em desfavor da Coordenadoria Estadual de Proteção de Defesa do Município de Maringá, em decorrência do exercício do poder de polícia do Procon/PR, **sendo, portanto, inaplicável a Lei n. 9.873/1999, consoante entendimento firmado por esta Corte, sujeitando-se, por conseguinte, ao prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto n. 20.910/1932.**

3. Agravo regimental não provido. (Primeira Turma, AgRg no AREsp 509.704/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 13.06.2014, DJe 01.07.2014).

Da mesma forma, sob o rito do art. 543-C do CPC, o STJ consolidou o marco inicial da prescrição, reafirmando a súmula 647 do mesmo Sodalício. Vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTÓRIA. MULTA AMBIENTAL. TERMO INICIAL. TÉRMINO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DO RESP 1.115.078/RS, SOB O REGIME DO ART. 543-C DO CPC E SÚMULA 467/STJ. 1.Trata-se de Recurso Especial contra acórdão que considerou a data da infração como termo inicial de contagem do prazo quinquenal da prescrição da pretensão executória de multa ambiental.2. **De acordo com entendimento fixado no STJ no âmbito do regime dos recursos repetitivos, o termo inicial da prescrição quinquenal para execução dos créditos não tributários conta-se da constituição definitiva do crédito.** (REsp 1.115.078/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 6.4.2010).3. **Diante da pacificação da matéria, o STJ editou a Súmula 467 sobre o tema: "Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental".** 4. Não fixada no acórdão recorrido a data do término do processo administrativo, devem os autos retornar ao Tribunal de origem para, diante das premissas jurídicas aqui fixadas, averiguar a ocorrência de prescrição. 5. Recurso Especial provido. (REsp 1275014/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/04/2013, DJe 09/05/2013 - grifei).

Dessa forma, a prescrição na espécie é quinquenal, com início a partir do encerramento do processo administrativo.

18. Em recente julgamento, a 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais voltou a reconhecer a impossibilidade de aplicação da prescrição intercorrente, com fundamento no parágrafo primeiro, do artigo 1º, da Lei nº 9.873/1999, aos processos administrativos em trâmite no âmbito municipal e estadual, já que a referida lei se limita ao plano federal. Cite-se:

EXECUÇÃO FISCAL - EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - MULTA AMBIENTAL - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO ESTADUAL - RESP

nº 1.115.078/RS - PRESCRIÇÃO COMUM - INOCORRÊNCIA - SÚMULA 467, DO STJ E RESP nº. 1.112.577/SP - PROVIMENTO DO RECURSO.

- Consoante assentado no bojo do REsp 1.115.078/RS, afetado como representativo da controvérsia, o parágrafo primeiro, do artigo 1º, da Lei nº 9.873/1999, que regulamenta o instituto da prescrição intercorrente, não se aplica aos processos administrativos em trâmite no âmbito municipal e estadual, já que a referida lei limita-se ao plano federal.

- De igual sorte, dada a especificidade do instituto da prescrição intercorrente em nosso sistema, não é possível invocar o disposto no artigo 1º, do Decreto 20.910/1932 para suprir a omissão legislativa, já que este diz respeito à prescrição do direito de ação.

- Nos termos da Súmula 467, do col. STJ, e do que fora decidido no REsp nº 1.112.577/SP, também representativo da controvérsia, o prazo para a cobrança da multa por infração administrativa ao meio ambiente é de cinco anos, contados do término do processo administrativo, eis que antes desse termo não é possível a cobrança do crédito por ausência de definitividade.

- Na ausência de norma que regulamente a prescrição intercorrente no âmbito estadual e não tendo transcorrido cinco anos do término do processo administrativo até o ajuizamento da Execução Fiscal, deve ser rejeitada a tese de ocorrência de prescrição, suscitada em exceção de pré-executividade.

(TJMG - Apelação Cível 1.0000.19.036006-5/001, Relator(a): Des.(a) Wilson Benevides, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/06/2019, publicação da súmula em 03/07/2019)

19. Portanto, o art. 206-A do Código Civil, nos termos do qual a prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão, se aplica somente às relações privadas e não regula a decadência e prescrição administrativas, matérias inseridas na autonomia política e legislativa dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

III.CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, esta Procuradoria conclui que **o art. 206-A do Código Civil, nos termos do qual a prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão, se aplica somente às relações privadas e não regula a decadência e prescrição administrativas**, matérias inseridas na autonomia política e legislativa dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

21. Recomenda-se, portanto, a devolução dos processos administrativos baixados em diligência à CNR do COPAM, para continuidade do julgamento dos recursos.

22. Não incumbe a esta Procuradoria pronunciamento sobre a verificação do cumprimento das recomendações e ressalvas consignadas nesta nota jurídica. Entretanto, caso persistam ou surjam dúvidas ou questionamentos de natureza jurídico-legal, a questão deverá ser apresentada de forma clara e articulada e o expediente instruído com todas as informações de ordem técnica necessárias a

sua compreensão.

23. Belo Horizonte, 10 de março de 2020.

CÉSAR RAIMUNDO DA CUNHA
Procurador do Estado
Procurador-Chefe da FEAM
MASP - 377065-8 / OAB/MG - 57957

[1] Direito Constitucional Didático. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 280 e 282

[2] Direito Administrativo Brasileiro. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 626-627

[3] RDA, v. 231, p. 65.

[4] RDA, v. 237, p. 311

[5] Disponível em https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=36&t=MSG.



Documento assinado eletronicamente por **Cesar Raimundo da Cunha, Procurador do Estado**, em 18/05/2021, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29605526** e o código CRC **0DA41944**.

Referência: Processo nº 2090.01.0002602/2021-48

SEI nº 29605526