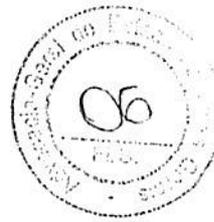




ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



**Procedência:** Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente

**Interessado:** Coordenação de Meio Ambiente da PPI

**Número:** 15.047

**Data:** 24 de setembro de 2010

**Ementa:** DIREITO AMBIENTAL – PROCESSO ADMINISTRATIVO – MULTA – PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE – PARECERES AGE Ns. 14.897/09 E 14.556/05 – NÃO RECONHECIMENTO – DECISÃO ADMINISTRATIVA – FUNDAMENTAÇÃO – GARANTIA PROCESSUAL.

*aprovado.*  
*24/09/2010*

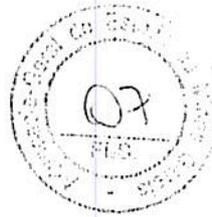
Marco Antônio Rebelo Romanelli  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

## RELATÓRIO

O Sr. Coordenador de Meio Ambiente da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente da Advocacia-Geral do Estado, após diligências realizadas junto ao Instituto Estadual de Florestas com o objetivo de examinar procedimentos de inscrição em dívida ativa de multas ambientais, constatou (1) a existência de procedimentos em que foi pronunciada a prescrição intercorrente com fundamento no Parecer AGE n. 14.897/09 e (2) que há cerca de duzentos processos que foram encaminhados pelo Conselho de Administração do IEF para a dívida ativa da Procuradoria do IEF, “sem qualquer despacho ou decisão, com a informação de que o encaminhamento se devia à ocorrência da prescrição intercorrente”.

Diante dessas constatações, solicita orientação da Consultoria Jurídica quanto à regularidade de tais procedimentos, bem como quanto aos procedimentos a serem adotados, no âmbito da AGE, em relação a três expedientes que encaminha anexos, especialmente quanto à incidência da prescrição ou decadência.

*MR*



É o relatório.

## PARECER

### **I – Prescrição e decadência - multa ambiental – Orientação da Advocacia Geral do Estado - Pareceres ns. 14.556/05 e 14.897/09.**

No Parecer AGE n. 14.897/09 - re-ratificador do Parecer n. 14.556/05, tão-somente para adequar o entendimento à orientação firmada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça quanto ao prazo de prescrição (de cinco anos) - não se reconheceu a possibilidade de ocorrência da prescrição intercorrente em procedimentos administrativos desencadeados por defesas apresentadas por atuados. Ao contrário, diante da compreensão fixada sobre os institutos da prescrição e da decadência, afastou-se, expressamente, a incidência das previsões do Decreto Federal n. 6.514/2008 no âmbito estadual, reafirmando-se o entendimento esposado no bem lançado Parecer 14.556/05.

No Parecer AGE n. 14.556/2005 ficou definido não se aplicar, no âmbito estadual, a Lei Federal n. 9.873/99, o que foi reafirmado no Parecer AGE n. 14.897/09 em relação ao Decreto que a regulamentou, de n. 6.514/2008, o qual prevê prescrição intercorrente no procedimento administrativo.

Deixou-se expressamente consignado que, em se tratando de auto de infração do qual já conste a aplicação da penalidade de multa, se o atuado apresentar defesa, inicia-se o procedimento administrativo, **durante o curso do qual não corre a decadência nem a prescrição.**

Procedida à lavratura do auto de infração com a imposição da penalidade e notificado o infrator, está exercido o poder de polícia e não há mais a possibilidade de a Administração decair desse poder-dever. A partir de então não se cogita mais de prazo decadencial para a Administração agir, mas ainda também não se iniciou a fluência do prazo prescricional, que somente se dará a partir da constituição definitiva do crédito não-tributário. E isso ocorrerá: (1º) a partir do decurso do prazo para defesa do atuado. Exaurido, começa a fluir o prazo de cinco anos para a Administração exigir o recolhimento do crédito. (2º) apresentada defesa pelo atuado, deflagra-se o procedimento administrativo e



somente com a notificação da decisão definitiva proferida principia o prazo prescricional.

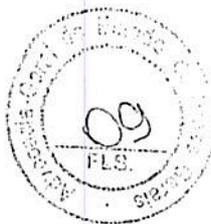
Ratifica-se, pois, o entendimento de que a Administração tem o prazo de cinco anos, a contar da data em que tomou ciência da prática de infração ao meio ambiente, para proceder ao exercício do poder de polícia e lavrar o auto de infração (arts. 27, 31 e 32 do Decreto 44.844/08). Se a autuação for feita em flagrante, decorrido o prazo para defesa, constitui-se definitivamente o crédito e exaurida está a decadência. Caso contrário, notifica-se o infrator e, atendidas as disposições do art. 32, também se tem como exercido o poder de polícia e, portanto, exaurido o prazo decadencial.

Fixado, portanto, que a **decadência** diz respeito à (ex)temporaneidade da constituição do crédito não-tributário. Daí porque o prazo decadencial flui até o momento em que a Administração exerce efetivamente o poder de polícia e autua, impõe a respectiva penalidade e científica o infrator.

Destarte, a análise dos institutos da decadência e da prescrição em tema de multa ambiental, empreendida pela Consultoria Jurídica, que ora se reafirma, não encontra compatibilidade com a previsão contida em lei e decreto federais, que cuidam apenas da prescrição, sem estabelecer uma clara distinção entre prazo decadencial e prazo prescricional, conforme bem tratado no Parecer AGE 14.556/05.

A dúvida pode surgir em relação ao prazo **decadencial** apenas diante de autos de infração lavrados em conformidade com a legislação estadual que não previa a aplicação imediata da penalidade de multa pelo agente competente. Esta somente seria fixada após assegurado o direito de defesa. Neste caso, em se deflagrando procedimento administrativo, somente com a decisão final e a notificação do autuado desta decisão se tem como exercido o poder de polícia. De conseguinte, até este momento flui o prazo decadencial.

Portanto, é imprescindível examinar, em primeiro lugar, se houve ou não aplicação da penalidade de multa já no corpo do auto de infração. Em caso negativo, tem-se de observar o prazo decadencial até a constituição definitiva do crédito não-tributário.



Com efeito, mesmo nestas situações de autuação mais antigas, **não se reconhece a possibilidade de prescrição intercorrente**, mas de fluência do prazo decadencial até o momento em que se aplica definitivamente a penalidade de multa, com a ciência do interessado.

## **II – Da inadequação de despacho que reconhece prescrição intercorrente com base no Parecer 14.897/09.**

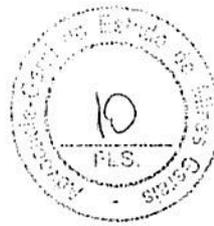
Conforme está esclarecido no ponto anterior, o Parecer AGE n. 14.897/09 não reconhece, em momento algum, prescrição intercorrente, mas afasta esta possibilidade por ausência de previsão legal e porque, em conformidade com o Parecer AGE 14.556/05, prescrição e decadência são institutos que não se confundem.

Especificamente em se tratando de multa ambiental, repise-se que há o prazo decadencial de cinco anos para o exercício do poder de polícia e, após a constituição definitiva do crédito, inicia-se o prazo prescricional de cinco anos para a cobrança.

Exercido o poder de polícia, exauriu-se o prazo decadencial. Apresentada defesa pelo autuado, tramitará o procedimento administrativo, na forma e prazos estabelecidos no Decreto Estadual n. 44.844/2008 e em conformidade com a Lei Estadual n. 14.184/2002, aplicável subsidiariamente à espécie.

Destarte, decisão administrativa que reconhece prescrição intercorrente com base no Parecer AGE n. 14.897/09 se revela sem conteúdo ou de conteúdo jurídico inadequado, a ensejar sua nulidade e consequente necessidade de revisão, o que recomenda a espécie.

Ademais, impõe-se salientar que qualquer decisão proferida em processo administrativo, especialmente com caráter terminativo, tem de ser fundamentada. Essa exigência decorre diretamente do texto constitucional. O art. 5º, LV, da CR/88 assegura, aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela



inerentes. O art. 4º, § 4º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, determina que, nos “processos administrativos, qualquer que seja o objeto e o procedimento, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a publicidade, o contraditório, a defesa ampla e o despacho ou a decisão motivados”.

Além destas disposições constitucionais, o art. 93, IX, da Constituição da República, embora referente a princípios da magistratura, determina que as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas.

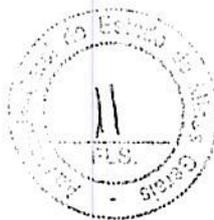
A leitura dessas normas autoriza a afirmar, especialmente em processos administrativos de que decorrem imposição de penalidades, que não são suficientes, à motivação da decisão, alegações genéricas e abstratas. Devem-se indicar, com precisão, quais as razões de fato e de direito orientaram a decisão. Trata-se de exigência que objetiva permitir o controle da atuação administrativa. Somente se declinados os fundamentos, com clareza e objetividade e com base nas provas produzidas nos autos, se permite o efetivo controle.

Ou seja, a decisão deve incorporar um conteúdo que encontre fundamento de validade em normas legais. Por essa razão e considerando que o conteúdo do Parecer AGE n. 14.897/09 não respalda manifestações feitas em processos administrativos, de reconhecimento de prescrição intercorrente, consideram-se nulas decisões com conteúdo igual ou similar ao seguinte:

“Face à mudança de entendimento pela Advocacia Geral do Estado quanto ao prazo prescricional aplicado pela Autarquia na cobrança de créditos de natureza ambiental, que era de 10 anos e passou a ser considerado de 05 anos, reconhecido através do Parecer AGE nº 14.897-09, vem o Diretor Geral do IEF reconhecer a prescrição intercorrente de processos que encontram-se pendentes de julgamento perante o Conselho Administrativo do IEF, com prazo superior a 05 anos.”

Com maior razão, impõe-se a revisão de processos administrativos em que simplesmente se fez consignar como prescrito o crédito, sem nenhum despacho ou decisão.

*man*



### III – Dos procedimentos específicos encaminhados para análise

Passa-se ao exame em separado dos autos de processos administrativos encaminhados, como representativos, para manifestação.

#### III.1. Defesa administrativa – AI 002874-A. Interessada: AVG Siderúrgica Ltda.

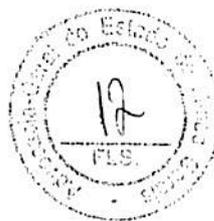
Auto de infração lavrado em 27/03/2002 (f. 8), com aplicação da penalidade de multa no valor de R\$190.722,60. Defesa apresentada em abril de 2002; manifestação da comissão de análise do IEF em 7/05/2002 (f. 11-12). Aprovação do Parecer pelo indeferimento da defesa em 11/10/2002, f. 109 verso. Recurso de reconsideração interposto em novembro de 2002 (f.112-122). Memorando datado de 10 de julho de 2006, f. 141. Parecer do Relator em 01/08/2006 e documento datado de 24 de setembro de 2009, do qual consta uma retificação, em parte, nos seguintes termos:

“retornados após vistas pelo conselheiro representante da FIEMG foram retirados de pauta por encontrarem-se(sic) prescritos, de acordo com o Parecer AGE nº 14.897/09”.

Há de se considerar, neste caso, que:

1º - No Parecer AGE n. 14.897/09 está expressamente consignado que, em casos de auto de infração em que já se aplica a penalidade, exaure-se o prazo decadencial com a notificação do autuado. No período de tempo em que tramita o procedimento administrativo não flui prazo decadencial nem prescricional. Logo, o fundamento da decisão administrativa final, de reconhecimento de prescrição intercorrente é juridicamente inadequado, senão inexistente, considerados os termos do Parecer AGE 14.897.

Esta posição, quanto ao termo *a quo* de fluência do prazo prescricional, está corroborada por decisão do Superior Tribunal de Justiça que, em julgamento do Recurso Especial n. 1.112.577/SP, representativo de controvérsia, nos termos do art. 543-C do CPC, decidiu, consoante itens 5 e 7 da ementa do julgado de 9/12/09, Relator Ministro Castro Meira:



5. O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*. Nesses termos, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator. Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado.

(...)

7. Nesses termos, embora esteja incorreto o acórdão recorrido quanto à aplicação do art. 205 do novo Código Civil para reger o prazo de prescrição de crédito de natureza pública, deve ser mantido por seu segundo fundamento, pois o termo inicial da prescrição quinquenal deve ser o dia imediato ao vencimento do crédito decorrente da multa aplicada e não a data da própria infração, quando ainda não era exigível a dívida.

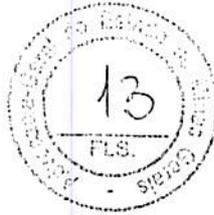
Confirmou-se, ainda, no julgado, a inaplicabilidade, no âmbito estadual, da Lei Federal n. 9.873/89 (regulamentada pelo Decreto 6.514, de 2008):

Embora sedimentada a orientação de que os prazos prescricionais do novo Código Civil não se aplicam às relações disciplinadas pelo Direito Público, devendo incidir na espécie o art. 1º do Decreto 20.910/32, a questão relativa ao prazo prescricional para a cobrança de crédito decorrente de multa por infração administrativa ao meio ambiente comporta exame à luz das disposições contidas na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009.

Todavia, esses dispositivos legais não incidem no caso em exame, já que a multa por infração ambiental foi aplicada por entidade estadual de fiscalização e proteção do meio ambiente, fora, portanto, do campo de incidência dos referidos diplomas legais.

Somente as ações administrativas punitivas desenvolvidas no plano da Administração Federal, direta ou indireta, serão regradas por essas duas leis. Em outras palavras, sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, devendo a prescrição, nesses casos, ser disciplinada pela regra do já citado art. 1º do Decreto 20.910/32, nos termos da jurisprudência sedimentada desta Corte.

2º- A decisão em procedimento administrativo, notadamente aquela com efeito terminativo, não prescinde de um exame de todas as questões



de fato e de direito suscitadas no âmbito da estrutura normativa procedimental. No caso, esta não indicou nem mesmo datas de autuação, de defesa, de manifestação do IEF, com verificação de eventuais “tempos mortos” em prazo superior a cinco anos (o que justificaria, ao que parece, no entendimento da autoridade que emitiu a decisão, o reconhecimento da prescrição intercorrente).

E o procedimento não ficou paralisado por prazo superior a quatro anos. Observa-se que, após a interposição do recurso, em 21/11/2002, houve um novo pedido da AVG em relação à atualização da multa, protocolizado em 07 de outubro de 2003 e objeto de manifestação em julho de 2006, antes do Parecer do Relator, de 01/08/2006, sendo a decisão final datada de 02/06/2009. Logo, ainda que se admitisse a ocorrência de “prescrição intercorrente”, não se teria verificado, porque não houve pendência de julgamento por prazo superior a cinco anos.

3º - Adverte-se, entretanto, para a necessidade de justificação da demora na conclusão do processo, dadas as previsões legais de prazos para conclusão de procedimentos administrativos. Embora não haja menção nos autos, tem-se notícia de um volume muito grande de processos para serem julgados perante o Conselho de Administração do IEF, o que estaria provocando uma demora em sua realização.

4º - Não se olvida, e nem se poderia desconsiderar, que o Estado deve diligenciar para que sua atuação se efetive com observância dos prazos legais, especialmente em casos de procedimentos administrativos de aplicação de penalidades, mas, de outro lado, não se pode deixar de atentar que, no caso, se cuida de atuação administrativa que tem, como objetivo último, a proteção ao meio ambiente, direito fundamental das presentes e das futuras gerações. Portanto, de direito difuso, a indicar que o resultado do procedimento tem repercussão não somente na esfera individual, mas especialmente na esfera coletiva, o que implica uma reflexão muito cautelosa quanto aos direitos envolvidos.

5º - Contudo, se a Administração não se aparelha e não exerce o poder de polícia de forma efetiva, eficaz - e isso inclui a condução do procedimento administrativo com observância dos princípios constitucionais que a regem (art. 37) e ao próprio processo constitucional - isonomia, reserva legal, contraditório, ampla defesa, prazo razoável, aplicáveis às funções estatais



legislativa, executiva e judiciária - estará a não cumprir seu dever constitucional de assegurar a todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois que a não aplicação da penalidade cabível em decorrência de não observância do devido processo legal acabará por incentivar o cometimento de infrações.

6º - A Administração, no exercício de sua competência na condução de procedimento administrativo, tem o dever de decidir, dentro de um prazo razoável, sob pena de responsabilidade do agente que, injustificadamente, deixar de emitir o pronunciamento que lhe incumbia exarar.

**Conclusão:** Recomenda-se a **reconsideração** da decisão do Diretor-Geral do IEF para que, afastada a ocorrência de prescrição, sejam os autos do processo n. 001095/2002, em que figura como autuada a AVG Siderurgia Ltda., submetido a julgamento pelo Conselho de Administração do IEF, na forma da lei.

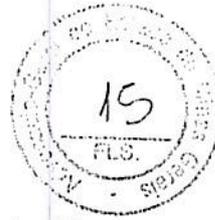
### **III.2. Defesa administrativa – AI 00075. Interessada: Brasil Verde Reflorestamento Ltda.**

Auto de infração lavrado em 12/11/2001 (f. 9), com aplicação da penalidade de multa no valor de R\$442.935,00. Defesa apresentada em dezembro de 2001. Manifestação da comissão de análise do IEF em 29/10/2002 (f. 35-38). Aprovação do Parecer pelo indeferimento da defesa em 21/11/2002, f. 38. Recurso de reconsideração interposto em janeiro de 2003 (f.46/49). Memorando datado de 10 de julho de 2006, f. 50. Parecer do Relator em 01/08/2006, **pelo indeferimento do recurso. Decisão do Conselho de Administração do IEF, mantendo a decisão do Relator**, publicada em 4/07/2009.

Observa-se que o Conselho de Administração do IEF manteve a decisão do Relator pelo indeferimento do recurso, deixando notificados os autuados para o pagamento da multa ou parcelamento, com a advertência de que o não pagamento ensejará a inscrição em dívida ativa.

Decorrido o prazo, procedeu-se à inscrição em dívida ativa, cujo documento foi “anulado” mediante a marca com um “x” e a anotação do termo

*133*



“prescrito”, sem nenhum fundamento jurídico, ou melhor, sem nenhuma justificativa de qualquer espécie.

Certamente, trata-se de ato inexistente, porque a decisão válida e definitiva, porque não objeto de impugnação pelo infrator, é a do Conselho de Administração do IEF.

**Conclusão: Recomenda-se**, portanto, em casos idênticos, a emissão de uma segunda via da Certidão de Dívida Ativa, atualizada, para proceder-se à cobrança, não havendo se falar, na espécie, de qualquer causa extintiva do crédito.

**Recomenda-se, também**, a apuração das responsabilidades, no âmbito do IEF. Para tanto, sugere-se a abertura de sindicância, se for o caso, para identificar o(s) servidor(es) responsável (is) pela “decisão de anular o documento” sem qualquer fundamento e descumprindo decisão do Conselho de Administração do IEF contra a qual sequer foi interposto recurso pela empresa devedora e também para averiguar como tal situação se mantém no âmbito da Autarquia, aplicando-se as penalidades cabíveis em conformidade com a lei.

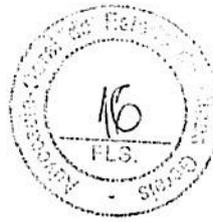
### **III.3. Defesa administrativa – AI 112284. Interessado: Levy Augusto Ferreira Júnior.**

Auto de infração lavrado em 20/04/2000 (f. 3), com aplicação da penalidade de multa no valor de R\$1.563,30. Defesa apresentada em 19 de maio de 2000. Parecer da comissão de análise do IEF em 28 de março de 2005(f. 7). Aprovação do Parecer pelo indeferimento da defesa em 19/04/2005, f. 8. Pedido de reconsideração interposto em janeiro de 30 de junho de 2006 (f.14). Parecer do Relator em 4 de abril de 2009, pelo indeferimento, mantido pela Câmara Técnica Especializada de Recursos Administrativos.

Na espécie, como já asseverado, durante o trâmite do procedimento, não flui prescrição, nem decadência. Logo, manifesta-se pelo prosseguimento do feito, sugerindo-se, não obstante a publicação da decisão no Diário Oficial do Estado (f. 20), como autoriza o art. 42 do Decreto n. 44.844/08, mas por se tratar de infração cometida por fazendeiro, com endereço



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



certo, constante dos autos, com fundamento no mesmo art. 42, sua notificação por via postal.

## CONCLUSÃO

As proposições conclusivas são as seguintes:

- 1- Não se reconhece, no âmbito estadual, a prescrição intercorrente em procedimentos administrativos de aplicação de penalidade de multa. Nesse sentido, Parecer AGE n. 14.897/09 e fundamentos expostos no corpo do presente parecer.
- 2- Lavrado o auto de infração com aplicação concomitante da penalidade, exaure-se o curso do prazo decadencial para a Administração agir.
- 3- Decorrido o prazo de defesa sem manifestação do autuado, constitui-se definitivamente o crédito e se inicia a fluência do prazo prescricional de cinco anos para cobrança.
- 4- Apresentada defesa, somente com a decisão definitiva no procedimento administrativo, ciência do infrator e não pagamento da multa no prazo legal começa a fluir o prazo prescricional de cinco anos para cobrança.
- 5- As conclusões e recomendações em relação aos procedimentos administrativos representativos de situações existentes no âmbito da Autarquia são as constantes dos itens III.1 e III.2.e III.3., supra.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 22 de setembro de 2010.

*Nilza Aparecida Ramos Nogueira*

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA

Procuradora do Estado

MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

"APROVADO EM 23/09/10"

*Sérgio Pessoa de Paula Castro*  
Sérgio Pessoa de Paula Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
Mesa: 592.222-8 - OAB/MG 67.597

