

PARECER JURÍDICO CMA Nº 001/2019¹

1. REQUERENTE:

Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso
– FECOMÉRCIO

2. EMENTA:

PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM MATÉRIA AMBIENTAL ANTE A
DISPOSIÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 20 DO DECRETO ESTADUAL
Nº 1.986/2013.

3. DA CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pelo FECOMÉRCIO – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso à OAB/MT, cujo objetivo é esclarecer as seguintes matérias sobre: a) Aplicabilidade da Prescrição Intercorrente no âmbito dos processos administrativos estaduais; b) o que constitui atos de impulsionamento processual (vide § único do art. 20 do Dec. Estadual 1.986/2013), considerando que à referida Federação tem aceno no Conselho Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso – CONSEMA/MT e esta matéria é objeto recorrente de debates.

É o relatório. Passo a opinar.

¹ Este Parecer Jurídico CMA nº 001/2019 foi aprovado em Reunião Ordinária da Comissão de Meio Ambiente da OAB/MT, realizada em 17/06/2019, por maioria dos membros presentes.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, insta esclarecer que a análise da prescrição remete à reflexão de uma questão anterior, isto é, o tempo do processo, que por sua vez não somente pode como deve ser enfrentada seguindo a ordem de valores constitucionais, que sugere o tratamento do tema, primeiramente, a partir da ótica do cidadão, para tão somente após ser enfrentado sob o ponto de vista do Estado.

A dignidade da pessoa, fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso III, da CF/1988), surge como princípio-normativo fundante do Estado e conformador do exercício dos Poderes Públicos, dentre eles, à toda evidência, o poder jurisdicional.

Por sua vez, os direitos fundamentais dispostos na nossa Carta Magna explicitam ou revelam as diversas projeções ou faces da dignidade da pessoa, chamo à ribalta o direito fundamental, por meio do *qual "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação"*².

No curso de um procedimento administrativo, que tem por objeto mediato a pretensão punitiva do Estado, incidem os prazos para que a Administração conclua os trâmites imprescindíveis à conclusão da apuração e da consolidação das sanções.

Mencionados prazos têm como fundamento os **princípios da segurança e da estabilidade das relações jurídicas**, no sentido de impedir que a invocação de direitos perdure infinitamente, já que a regra é a

² CF/1988. At. 5º, inciso LXXVIII, com a redação dada pela EC nº 45/2004.

prescritibilidade dos direitos, conforme palavras do renomado professor Heraldo Garcia Vitta³:

*No Direito Administrativo, digamos “punitivo”, o tema merece relevo, devido à finalidade mesma da pena: evitar que o infrator ou a sociedade em geral possam cometer condutas consideradas nocivas à sociedade. Ora, se demorar muito para ser imposta, a finalidade da pena restaria prejudicada, inócua, sem sentido. **Daí o limite temporal para que a Administração possa apurar o ilícito e impor a penalidade administrativa.***

(...)

O fato é que não se pode admitir, por causa da estabilidade das relações sociais e da finalidade da penalidade administrativa a imprescritibilidade da ação punitiva do Estado. A prescrição é a regra.” (gn)

Portanto, se qualquer das partes não executar determinado direito dentro do prazo estabelecido em lei, a pena para esta inércia é o perecimento do direito de exigir o que lhe era devido, sendo que, na esfera do Poder Público, a prescrição verifica-se pela perda do direito de punir atribuída ao Estado, em razão de sua inércia.

No caso em apreço, a prescrição em matéria ambiental está inserida no processo administrativo ambiental que é conduzido pelos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da razoável duração do processo.

E mais especificamente, em se tratando de prescrição intercorrente, segue-se ainda o princípio da oficialidade onde, segundo o Douto Carvalho Filho, “a iniciativa da instauração e do desenvolvimento do processo administrativo compete à própria Administração”⁴. E, “ainda que a lei não o estabeleça

³ VITTA, Heraldo Garcia. A Sanção no Direito Administrativo - Temas De Direito Administrativo. Editora Malheiros, 2003, pág.152/154.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, p.977.

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”⁵.

Assim, não competirá ao servidor público decidir atuar ou não no processo, já que vinculado à observância da indisponibilidade do interesse público, no caso, da necessária proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶ e da repressão das condutas indesejadas.

Dessa forma, a ocorrência da prescrição intercorrente no procedimento administrativo ambiental **acarreta a necessária apuração da responsabilidade funcional do servidor desidioso**, verificando a ocorrência de dolo ou negligência, nos termos da Lei nº 8.112/1991.

Pois bem...

O artigo 1º, §1º da Lei Federal nº 9.873/1999⁷, já estatua a hipótese de prescrição administrativa intercorrente à Administração Pública Federal, que decorre da inércia do ente ambiental ao apurar a autoria e materialidade da infração ambiental.

Com o advento do Decreto Federal nº 6.514/2008, foi disciplinada a questão da prescrição intercorrente no § 2º do art. 21, reforçando, portanto, a vontade do legislador de estabelecer a prescrição em processos que ficam paralisados por mais de 3 (três) anos, senão vejamos:

Decreto Federal nº 6514/2008:

Art. 21 - (...)

⁵ Op.cite. CARVALHO FILHO, p.977.

⁶ art. 225 da Constituição Federal/1988

⁷ Lei Federal nº 9.873/1999 – “ **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. §1º - § 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.”.

§ 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. (gn).

Posteriormente, coadunando a norma federal acima, o art. 19, § 2º do Decreto Estadual nº 1.986/2013, **trouxe para o âmbito da administração pública do Estado de Mato Grosso o mesmo instituto**, senão vejamos:

Decreto Estadual nº 1986/2013:

Art. 19 – (...)

§ 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. (gn).

Deveras, uma vez sobrestado o curso de procedimento administrativo **por mais de três anos**, operar-se-á a prescrição extintiva intercorrente.

Outrossim, conforme se verifica do artigo 22 do Decreto Federal nº 6.514/2008, haverá casos em que a prescrição restará interrompida, senão vejamos:

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.

Note-se que o parágrafo único do artigo supra citado é claro em definir o que vem a ser “ato inequívoco da administração”, em complementação ao inciso II da referida norma. Assim, o despacho, para ter o condão de interromper a prescrição deve implicar em **instrução do processo para apuração do fato.**

O conceito de instruir, neste caso, remete a atos/despachos que tenham a capacidade de preparar o processo para julgamento, como a solicitação de diligências, juntada de novas provas, etc. De modo que, **despachos meramente protelatórios não interrompem a prescrição.**

Ou seja, despachos que remetem o processo a repartições internas que em nada tem a ver com a demanda e outros que nada somam a instrução processual não interrompem a prescrição, por inteligência do artigo alhures.

Nesse sentido, sábias são as instruções no enunciado da Orientação Jurídica Normativa nº 006/2009/PFE/IBAMA no seguinte teor:

“23. No procedimento administrativo para apuração da infração e consolidação da sanção deve, como já mencionado, ser observada a prescrição intercorrente de três anos, constante do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 9.873/1999, que decorre da evidente contumácia do ente ambiental ao apurar a autoria e materialidade da infração.

24. Neste caso, quando sobrestado o curso do procedimento administrativo por mais de três anos, e desde que neste período não tenha sido lavrado um despacho sequer, operar-se-á a prescrição extintiva intercorrente.

25. Tal prescrição se consuma apenas durante a tramitação do processo administrativo no qual a administração pretende fazer valer a sua pretensão punitiva. A paralisação deve ser

imputável à Administração, pois o instituto tem por escopo sancionar a inércia do titular do direito ou da pretensão, ou seja, penalizar quem detinha o poder de exigir o adimplemento de uma dada obrigação pelo fato de não ter agido quando o sistema lhe conferia legitimação. Então se de algum modo o administrado deu causa ao sobrestamento, tal fato deverá ser certificado nos autos e a prescrição estará afastada.

*26. O escopo da norma é conferir andamento do processo visando ao deslinde da causa. **Desse modo, é capaz de obstar a ocorrência da prescrição intercorrente, qualquer ato processual necessário a impulsionar o processo ao sem fim. Os atos meramente procrastinatórios, que não objetivem a solução da demanda, embora se caracterizem formalmente como movimentação processual, não são hábeis a obstar a prescrição intercorrente. É necessário que se verifique o encadeamento lógico do ato e sua pertinência para o deslinde da causa**" (gn)*

vejam os: E ainda, as decisões dos tribunais pátrios, senão

*EMENTA: ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AUTO DE INFRAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO 1. A prescrição executiva origina-se da incúria do agente em materializar sua pretensão, dentro do prazo limite fixado em lei. A prescrição intercorrente, por sua vez, decorre da inércia em impulsionar o processo, imputável ao exequente, o que se vislumbra no caso. 2. **É preciso esclarecer que os despachos proferidos no curso do processo administrativo podem ou não interromper a prescrição, a depender de seu teor. Caso determinem ou deliberem a respeito de providências voltadas à apuração dos fatos, configuram causa interruptiva do prazo prescricional. Ou, ainda, nos termos do parágrafo único, do artigo 21, do Decreto 6.514, "Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo"**. 3. No caso dos autos, a defesa da autora foi juntada ao processo em 19/10/10. A decisão de homologação do auto de infração*

ocorre apenas em 21/11/14. Houve prescrição intercorrente. (TRF-4 - AC: 50076447720174047108 RS 5007644-77.2017.4.04.7108, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 31/07/2018, TERCEIRA TURMA)

Não obstante a isso, denota-se que o art. 20 e incisos do Decreto Estadual nº 1.986/2013, acrescentou à interpretação sobre ato inequívoco da administração o impulso processual, *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**. (gn).*

Observa-se que o entendimento original era de que o 'ato administrativo' capaz de interromper a prescrição é o 'inequívoco que importe apuração do fato', implicando na instrução processual. E agora, o parágrafo único do artigo 20 do Decreto Estadual abrangeu, também, o impulso processual.

Destarte, a previsão do impulso processual como uma alternativa ao ato que importe apuração do fato, pode dar margem a interpretações equivocadas.

Nota-se que, independentemente, das considerações de ambos os Decretos, **o que causa interrupção é o ato da administração**, ou seja, **um ato administrativo**. Nesse sentido, segundo ensina Hely Lopes Meirelles⁸:

⁸ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo brasileiro. 36°. Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

"Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria".

Assim, como se trata de um ato administrativo, aquele emanado pela Administração Pública, de vontade unilateral, não pode ser considerado como causa de interrupção de prazo prescricional, por exemplo, a juntada de defesa, recurso ou qualquer requerimento do Infrator ou Autuado, eis que se trata de ato de particular/administrado.

É certo que cabe à Administração a função de conduzir o andamento do processo administrativo, adotando todas as medidas necessárias à sua adequada instrução, visando a uma decisão final justa, evitando a inércia e a eternização do processo, observando na sua atuação os princípios do processo administrativo - legalidade objetiva, oficialidade, verdade material, e garantia da defesa.

Nesse sentido, denota-se que a doutrina adota o princípio da oficialidade, podendo-se dizer que o impulso oficial é ato decorrente deste princípio.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma sobre o impulso oficial que *"é ele que autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público."*

Dessa forma, o impulso processual compreende o poder-dever de instaurar, fazer andar e rever de ofício a decisão, sendo que, o seu fundamento, como o do princípio da oficialidade é o próprio interesse público. Dessa forma, como o processo é o meio de atingir o interesse público, seria uma lesão a este se o processo não chegasse ao fim.

Portanto, para se interromper a prescrição intercorrente o ato administrativo de impulso processual também tem que importar apuração do fato, ou seja, impulsos que imponham ao processo administrativo a devida instrução, como laudos, certidões e pareceres.

Segue este raciocínio a própria SUPGMA, que em seu Parecer nº 04/SUBPGMA/2019 de 06/02/2019, que trata das “Causas da prescrição da pretensão punitiva intercorrente”, descreve:

*“Quanto ao **segundo questionamento**, reiteramos que, após a decisão condenatória recorrível, são atos aptos a interromper a prescrição intercorrente: no período de aplicação do Decreto n. 6.514/2008 – os atos apontados no inciso II, do seu artigo 22, considerados como tais os atos de instrução; **a partir do Decreto n. 1.986/2013, além desses atos de instrução, também são aptos à interrupção da prescrição os atos de impulso, COM BASE NO INCISO II, DO ART. 20.**”*(grifei)

Resta claro que **somente os atos de impulso processual prolatados com base no inciso II do art. 20 do Decreto Estadual nº 1.986/2013** (qual seja, atos inequívocos que importe a apuração do fato) **estão aptos a interromper a prescrição intercorrente.**

Portanto, não importa se ato administrativo é de instrução ou de impulso processual, se não for prolatado inequivocamente para apuração dos fatos, ele não terá o condão de interromper a prescrição.

É evidente que nem todos os atos de impulso processual são exarados com este fim, assim, a simples juntada de AR (aviso de recebimento) não é causa de interrupção da prescrição, exceto, se for da notificação do próprio Auto de Infração ou da decisão condenatória recorrível, eis que expressos como tal em ambos os decretos (incisos I e III).

Também não pode ser considerada como causa de interrupção os encaminhamentos determinando a análise dos autos ou apenas

informando a mudança de setor, ou ainda, enviando o processo para arquivo temporário.

Nesse mesmo sentido, os ofícios enviados, bem como suas juntadas, eis que a prescrição se interrompe pela decisão que determinou o envio do mesmo (ato inequívoco), e não o documento por si só, tendo como marco inicial do prazo prescricional a data daquela decisão.

Portanto, assim como para os demais atos administrativos de instrução, o ato de **impulso processual só tem o condão de interromper a prescrição intercorrente se importar apuração do fato**. Se assim não o fosse, estaria a administração pública a permitir que meras movimentações processuais, sem qualquer utilidade para elucidação do fato, interrompam o curso do prazo prescricional, eternizando ilegalmente os processos administrativos.

De outro norte, importante, ainda, destacar **a questão temporal dos atos** que importem impulso processual. Isto porque, o impulso processual como causa de interrupção da prescrição intercorrente em matéria ambiental, foi introduzido pelo Decreto Estadual nº 1.986 de 01/11/2013 que até então era regido pelo Decreto Federal nº 6.514/2008.

Nesse sentido, considerando que o processo é constituído por inúmeros atos processuais, cada ato deve ser considerado separadamente dos demais para o fim de se determinar qual a lei que o rege, recaindo sobre ele a preclusão consumativa - Teoria dos Atos Processuais Isolados, ou seja, a lei que rege o ato processual é aquela em vigor no momento em que ele é praticado.

Assim, em atendimento ao Princípio **'tempus regit actum'**, a lei nova não tem aptidão para atingir os atos já praticados. Com base neste princípio, temos que a lei processual atinge o processo no estágio em que ele se encontra, onde a incidência da lei nova não gera prejuízo algum às parte, respeitando-se a eficácia do ato processual já praticado.

Dessa forma, a publicação e entrada em vigor de nova lei só atingem os atos ainda por praticar, no caso, os processos futuros, não sendo possível falar em retroatividade da nova norma, visto que os atos anteriores de processos em curso não serão atingidos.

Esse é o entendimento da jurisprudência pátria:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. REJEIÇÃO DA PRETENSÃO. DESPROVIMENTO DA APELAÇÃO. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS RECURSAIS. "TEMPUS REGIT ACTUM" 1. Tanto o CPC/1973 (art. 1.211) quanto o CPC/2015 (art. 1.046, "caput") adotaram, **com fundamento no princípio geral do "tempus regit actum", o chamado "sistema do isolamento dos atos processuais" como critério de orientação de direito intertemporal, de maneira que nada obstante a lei processual nova incida sobre os feitos ainda em curso, não poderá retroagir para alcançar os atos processuais praticados sob a égide do regime anterior, mas apenas sobre aqueles que daí em diante advierem. 2. Nesse sentido, a definição sobre qual regime jurídico será aplicado depende do momento em que o respectivo ato processual é praticado, de maneira que se a apelação foi interposta sob a égide do CPC/1973, não há invocar a incidência do regime previsto no art. 85, § 11, do CPC/2015. 3. Recurso especial não provido. (Resp 1741502/AM, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 27/06/2018)**

Nesse mesmo sentido é o entendimento da SUPGMA, que em seu Parecer nº 04/SUBPGMA/2019 de 06/02/2019, que trata das “Causas da prescrição da pretensão punitiva intercorrente”, descreve:

“Assim sendo, dependendo do período em análise, deve-se verificar qual norma encontrava-se em vigor: Decreto federal n. 6.514/2008 ou Decreto estadual n. 1.986/2013. Se for depois de 01/11/2013, acrescenta-se as hipóteses de

*interrupção da prescrição intercorrente o impulso processual, em atendimento ao princípio **tempus regit actum.**”(gn)*

Posto isso, com o advento do Decreto Estadual nº 1.986/2013, somente a partir de 01/11/2013 atos de impulso processual que importem a apuração do fato teriam o condão de suspender o prazo prescricional, ou seja, atos praticados depois de 01/11/2013. Ressalta-se, ainda, que meras juntadas e despachos sem adentrar à instrução dos autos, como já dito alhures, não se enquadram nesse quesito.

Lembrando que os atos praticados antes de 01/11/2013, são regidos pelo Decreto Federal nº 6.514/2008, o qual exige como causa interruptiva da prescrição intercorrente, um despacho dotado de condição instrutória do processo, ou seja, este ato deve ser praticado com vistas a instruir o processo para julgamento.

5. CONCLUSÃO

Ante ao exposto considerando as normas legais, doutrinas e jurisprudências apresentadas, conclui-se que:

a) Quanto ao questionamento sobre a ‘aplicabilidade da Prescrição Intercorrente no âmbito dos processos administrativos estaduais’.

As disposições legais do Decreto Federal nº 6.514/2008 e Decreto Estadual nº 1.986/2013 disciplinam a matéria e sua aplicação nos processos administrativos no âmbito do Estado de Mato Grosso, devendo ser respeitado o Princípio do ‘tempus regit actum’ para a aplicação de cada uma das normas citadas quando da análise da prescrição intercorrente nos seus processos administrativos.

Ademais, caracterizada a prescrição intercorrente, necessária apuração da responsabilidade funcional do servidor desidioso,

verificando a ocorrência de dolo ou negligência nos termos da legislação vigente.

b) Quanto ao questionamento sobre 'o que constitui atos de impulsionamento processual (vide § único do art. 20 do Dec. Estadual 1.986/2013)'.

Somente os atos de impulso processual prolatados inequivocamente para apuração dos fatos são capazes de interromper a prescrição intercorrente.

Tais atos de impulso processual que importem apuração dos fatos, para interromper o prazo prescricional, devem ter sido prolatados depois de 01/11/2013, data da publicação do Decreto Estadual 1.986/2013.

Antes de 01/11/2013 a interrupção da prescrição intercorrente é regida pelo Decreto Federal nº 6.514/2008 ao qual consigna como causa interruptiva da prescrição intercorrente, um despacho com vistas a instruir o processo para julgamento.

É o parecer.

Cuiabá/MT, 17 de junho de 2019.

Renata Viviane da Silva
Presidente da CMA - OAB/MT
OAB/MT 9465