

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 28/2011/PFE/IBAMA

TEMA: PRESCRIÇÃO E CAUSAS DE INTERRUPTÃO

Parecer nº 267/2011/CONEP/ASB, expedido no processo administrativo nº 02001.001500/2011-45, e Despacho nº 286/2011-PFE/CONEP/MMN, aprovados pela Procuradora-Chefe Nacional, Dra. ALICE SERPA BRAGA, em 26 de maio de 2011. Aprovado pelo Sr. Presidente do IBAMA, em 27.05.2011, como Parecer Normativo.

EMENTA

Consulta. Processo administrativo de apuração de infração ambiental. Prescrição. Causas de interrupção. Contagem do retorno do prazo. Possibilidade de mais de uma interrupção. Inaplicabilidade do Decreto nº 20.910/1932 à pretensão punitiva do Estado. Incidência da Lei nº 9.873/99.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de consulta formulada pela Procuradoria Federal Especializada junto à Superintendência do IBAMA no Estado do Paraná. No Memorando nº 66/2011/DIJUR-PR/IBAMA/PGF/AGU relatou-se a existência de autos de infração decorrentes de operação de fiscalização realizada dentro do polígono onde seria criada a Unidade de Conservação Refúgio da Vida Silvestre Palma-PR. Os processos em que se apuram referidas infrações ambientais aportaram na PFE/IBAMA/PR para manifestação quanto à prescrição intercorrente e da pretensão punitiva propriamente dita.

Na ocasião, a PFE/IBAMA/PR suscitou o questionamento acerca das causas de interrupção da prescrição, mais especificamente na possibilidade de

interrupção da prescrição em mais de uma oportunidade e quanto à retomada da contagem do prazo. A dúvida fundamenta-se no art. 8º do Decreto nº 20.910/1932:

Art. 8º. - A Prescrição Somente Poderá Ser Interrompida Uma Vez.

Também se invoca a nova sistemática traçada para a prescrição no art. 202 do Código Civil:

Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:
(...)

No que toca ao art. 202 do Código Civil, traz à colação o entendimento perfilado por Leonardo José Carneiro da Cunha no sentido de que o disposto no art. 202 alcança também a situação regulada no Decreto nº 20.910/1932.

Por fim, aponta, ainda, como lastro para a dúvida suscitada decisão do STJ em que se consigna o posicionamento de que, no caso do aproveitamento do crédito-prêmio do IPI “o regime jurídico da prescrição deve ser analisado à luz do Decreto nº 20.910/1932, que prevê a possibilidade de interrupção por uma única vez, recomeçando o lapso temporal a correr pela metade”.

Considerando que o tema não foi abordado na Orientação Jurídica Normativa nº 06, a consulta foi encaminhada a esta Casa para manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, impende esclarecer a matéria objeto da Orientação Jurídica Normativa nº 06 e do instituto que se trata quando da abordagem da prescrição em processos de auto de infração. O auto de infração é resultado do poder de polícia ambiental e deflagra o procedimento em que vai ser apurada a efetiva ocorrência da infração administrativa ambiental, determinada a sua extensão e consolidada a sanção decorrente da conduta infracional praticada.

No curso do referido procedimento, 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 prescritibilidade dos direitos. A matéria deve ser analisada a partir de um plano normativo, seja por regras pormenorizadas constantes de leis, seja por princípios jurídicos a imprimirem valores exigíveis e devidamente sopesados em cada caso concreto.

A pretensão punitiva da Administração é tema que dá ensejo a diversas discussões, inclusive no que se refere à natureza do prazo, se prescricional ou decadencial. O fato é que por objetivar a constituição de uma nova situação e por se referir à potestade do Poder Público, os prazos disciplinados para a conclusão do processo administrativo de apuração da infração mais se assemelham a prazos decadenciais do que a prazos prescricionais. No entanto, considerando que a pretensão da Administração de punir o administrado somente exsurge no momento da constatação de uma conduta infracional praticada por este e tendo em vista que a aplicação da sanção somente é possível após a conclusão do procedimento administrativo, correta a opção da da Lei nº 9.873/99 de denominar, como prescricionais, os prazos incidentes no processo administrativo de apuração da infração e consolidação da sanção.

Desse modo, a Lei nº 9.873/99 cuida do prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal. Estabelece, pois, um prazo prescricional que corre em desfavor da administração e a favor do particular. A regra geral é que referido interstício temporal concedido à Administração para sua ação punitiva, decorrente do poder de polícia, seja de cinco anos:

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 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.

Por tratar-se de lei específica¹, que disciplina pormenorizadamente a prescrição da pretensão punitiva da Administração, também estabeleceu o regime de interrupção da prescrição:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

¹ A natureza específica da norma também se deduz da previsão do art. 5º da Lei nº 9.873/98: “Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária”.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Posteriormente, por intermédio da Lei nº 11.491/2009, foram operadas alterações da Lei nº 9.873/99, a fim de nela introduzir o regramento referente à prescrição da pretensão executória. Isso porque, vencido o procedimento administrativo, que cuida da apuração da infração e consolidação da sanção, passar-se-á à fase da pretensão executória, quando será materializada a sanção confirmada por decorrência da infração ambiental.

Vê-se, portanto, que encontra-se delineada na Lei nº 9.873/99 toda a sistemática da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão executória referidas ao poder de polícia sancionador do Estado.

Imperioso analisar, nesta oportunidade, a incidência das normas e entendimentos referidos no Memorando (fls. 03) sobre o processo administrativo de apuração das infrações ambientais e consolidação das respectivas sanções.

O Decreto nº 20.910/1932, aduzido no memorando, refere-se ao prazo prescricional de pretensões em desfavor do Estado. Ou seja, nessa situação, o prazo é estabelecido para que o administrado exerça sua pretensão contra a Administração Pública. Assim, referido prazo prescricional é instituído a favor da administração e contra o particular interessado:

Art. 1º - As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Art. 2º - Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou pôr vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.

Verifica-se, portanto, que a Lei nº 9.873/99 e o Decreto nº 20.910/1932 regula instituto similar (prescrição), mas dirigido a situações *in totum* distintas. Os dispositivos do Decreto nº 20.910/1932 supra transcritos demonstram ser cristalina a sua referência a prestações, mormente de natureza pecuniária, do particular contra a Administração Pública. A Lei nº 9.873/99, por sua vez, disciplina a prescrição da pretensão punitiva, decorrente do poder de polícia estatal, que a Administração tem que observar quando busque penalizar particulares a quem foi imputada a prática de infração ambiental. Desse modo, conclui-se, sem dificuldade, que o regramento disposto no Decreto nº 20.910/1932 não se aplica à situação de que trata a Lei nº 9.873/99, uma vez que nesta restou esgotada toda a disciplina normativa sobre a prescrição da pretensão punitiva.

A doutrina colacionada no Memorando nº 66/2011/DIJUR-PR/IBAMA/PGF/AGU também não consigna elementos para afastar a disciplina da Lei nº 9.873/99, uma vez que ela se reporta à pretensões de particulares CONTRA a Administração. Conforme já repisado, a Lei nº 9.873/99 trata da pretensão punitiva da Administração em desfavor dos particulares. O mesmo raciocínio se aplica à jurisprudência carreada no documento que inaugura a presente consulta.

Consultadas as parcas decisões judiciais acerca da matéria objeto da consulta, pode-se inferir que os tribunais têm acatado a possibilidade de que o prazo prescricional seja interrompido mais de uma vez e que retorne, na integralidade. É o que se pode deduzir do posicionamento ora transcrito:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VÍCIOS DO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA. PRETENSÃO PUNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/99. EMBARGOS REJEITADOS.

1. O embargante afirma que o aresto recorrido não se pronunciou sobre o art. 2º da Lei 9.873/99, o qual disciplina que a prescrição da pretensão punitiva apenas se interrompe pela citação, notificação ou condenação do infrator.

2. O art. 2º, II, da Lei /9.873/99 permite a interrupção do prazo prescricional "por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato". O processo administrativo em questão teve origem na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, a qual, após a apuração da conduta, encaminhou o feito para o Ministério das Comunicações concretizar a medida sancionatória, o que ocorreu em 10.09.08. Dessa feita, bem antes do transcurso do prazo prescricional, iniciado em 01.10.2000, a administração pública praticara atos concretos para a apuração da conduta infrativa, interrompendo sua fluência.

3. Embargos de declaração rejeitados.

(STJ. Edcl no MS 15036 DF 2010/0024838-0, rel. Ministro Castro Meira. 1ª Sessão. Julgamento em 23/02/2011, publicado no Dje de 04/03/2011)

No mesmo sentido, e com mais clareza ao admitir a possibilidade de que o prazo prescricional seja interrompido mais de uma vez, a decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (Apelação Cível nº 2008.61.0002659-37, rel. Juiz Convocado Roberto Jeuken, 3ª Turma, julgamento em 18/03/2010, publicado no Dje de 13/04/2010):

AÇÃO ORDINÁRIA. ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DISCIPLINAR. OAB. CERCEAMENTO DE DEFESA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIAS. IRREGULARIDADES NÃO

COMPROVADAS. OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, COM AMPLA DEFESA, E CONTRADITÓRIO. 1. Não se evidencia cerceamento de defesa pela falta de requisição de cópia do procedimento disciplinar, porquanto aquelas carreadas pelo apelante na inicial são suficientes para substanciar o julgamento da causa 2. Inocorrente a prescrição, que se rege, no caso, pela Lei nº 9.873, de 23.11.1999, posto que **verificada sua interrupção com a notificação válida e apresentação de defesa, bem como prolação da decisão condenatória recorrível**, encerrando-se o procedimento disciplinar antes de decorrido o quinquênio legal. 3. Também não há nulidade no julgamento proferido por advogados não conselheiros, ante a previsão estampada no art. 58, XIII, da Lei nº 8.906/94 e Regimento Interno da Seccional São Paulo (art's. 134/136). 4. Ademais, o certo entendimento do Conselho Federal da OAB, reporta-se a presença de advogados não conselheiros nos julgamentos efetivados pelo Conselho Seccional da Ordem e no caso, ou o julgamento e os atos ordinatórios ou pareceres, ocorreram no âmbito dos chamados Tribunais de Ética e Disciplina, composto não por conselheiros eleitos pela classe mas sim escolhidos dentre advogados de reputação ilibada, com mais de cinco anos de exercício profissional. Não cuidou de comprovar, assim, que os participantes do julgamento ocorrido no Conselho Seccional não ostentavam esta condição. Donde que, mesmo afastando-se os argumentos o certo é que estes não se convalidam, à míngua de prova do quanto alegado (CPC: art. 333, inciso I). 5. À OAB, como órgão de classe, está afeta a competência disciplinar definida pela Lei nº 8.906/94, devendo limitar-se o judiciário ao controle da regularidade e legalidade no procedimento, sem, contudo, adentrar no mérito administrativo. 6. O contexto probatório, no caso, é suficiente à comprovação de que observados os aludidos princípios constitucionais, não se verificando ilegalidade ou imoralidade no trâmite do procedimento administrativo. 7. Apelação da autoria a que se nega provimento. (grifo nosso)

O mesmo juízo reiterou o posicionamento no julgamento da Apelação em Mandado de Segurança 200461000175580, cuja decisão restou nesses termos ementada:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CASSAÇÃO DO EXERCÍCIO DA MEDICINA. PRESCRIÇÃO DA PUNIBILIDADE ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. LEIS Nºs 6.838/80 e 9.873/99. 1. Interrompida a prescrição da ação punitiva pelo CREMESP em fevereiro de 1998, nos termos da Lei nº 6.838/80, o curso da prescrição recomeçou a correr com a **apresentação da defesa prévia** na seara administrativa em abril de 1998. Sendo **proferida decisão administrativa recorrível em 07 de dezembro**

de 2002, verifica-se nova causa de interrupção da prescrição, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei nº 9.873/99, de aplicação imediata, por dispor de matéria processual. 2. Resta não configurada a prescrição. 3. Apelação do impetrante a que se nega provimento. (grifo nosso)

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região perfilou o entendimento de que, tratando-se de multa decorrente do poder de polícia ambiental, matéria típica do direito administrativo, não se aplica, ao caso, as disposições do Código Civil:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTAS ADMINISTRATIVAS. PRESCRIÇÃO. 1. Tratando-se de multa administrativa, não se aplicam as disposições do Código Civil. Tendo em vista a natureza pública da relação que originou a multa executada, esta não pode ser regida por disposições destinadas a regular as relações de natureza privada, especialmente quando há normas específicas que regem a matéria. 2. A decadência e a prescrição das penalidades administrativas aplicadas no exercício do poder de polícia devem observar o disposto na Lei nº 9.873/99, em seus artigos 1º a 4º. 3. Transcorrido o prazo de cinco anos sem interrupção, deve ser reconhecida a prescrição. (Agravo de Instrumento 200504010514348. Rel. Marciane Bonzanini, 2ª Turma. Julgado em 18/03/2008, publicado em 02/04/2008)

No mesmo sentido, a jurisprudência tem considerado que, no caso do exercício do poder de polícia, não se aplica o art. 9º do Decreto nº 20.910/1932, devolvendo-se integralmente o prazo prescricional do *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/99:

ADMINISTRATIVO. IBAMA. MULTA. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. PRAZO PRESCRICIONAL DE 05 ANOS. ART. 1º, CAPUT, E 2º, II DA LEI Nº 9.873/99. DECRETO nº 6.514/08. CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. AÇÃO EXECUTIVA PROPOSTA DENTRO DO QUINQUÊNIO LEGAL. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. APELAÇÃO PROVIDA. 1. O IBAMA interpôs apelação contra a sentença que, em sede de exceção de pré-executividade, acolheu a pretensão do excipiente para reconhecer a prescrição do crédito tributário com fundamento no art. 1º, caput, da Lei nº 9.873/99, haja vista que da realização do auto de infração até o ajuizamento da ação executiva passaram-se mais de 05 anos. 2. **A multa aplicada pela autarquia federal, em decorrência do exercício do poder de polícia, está submetida ao regime jurídico de direito público, não se aplicando as regras quanto aos prazos prescricionais previstas no Código**

Civil, mas a disciplina específica constante da Lei nº 9.873/99, que estabelece o prazo de cinco anos para ação punitiva da Administração Pública. 3. A referida Lei estabelece, ainda, como causa de interrupção da prescrição "qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato", sendo certo que o desfecho do processo administrativo, através do despacho datado de 04.11.2004, após a análise da defesa do particular, homologando o auto de infração, deve ser considerado como causa interruptiva da prescrição. 4. Do mesmo modo, o Decreto nº 6.514 de 22.07.08, ao dispor sobre as infrações ao meio ambiente, em seu art. 22, II, também considera causa de interrupção da prescrição qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. 5. Embora seja entendimento remansoso que as multas aplicadas pelo IBAMA não ostentam a natureza jurídica de crédito tributário, a jurisprudência tem aplicado a regra do art. 174 do CTN para considerar a contagem do prazo prescricional a partir da constituição definitiva do crédito. Precedente do STJ: (REsp 447237/PR, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/03/2006, DJ 10/05/2006 p. 171) 6. Não merece ser computado em desfavor do IBAMA todo o tempo que levou para autuar o responsável pelo ilícito ambiental, instaurando um regular processo administrativo, ainda analisando defesa e requerimentos do particular, para, ao final, apurado o ilícito e tornando o crédito líquido e certo, perder a exigibilidade antes do lapso prescricional de **05 anos, seja contando a data da apuração final como marco interruptivo, seja contando a partir da constituição definitiva do crédito.** 7. Assim, considerando o despacho datado de 04.11.2004 como causa interruptiva da prescrição, tendo a ação executiva sido proposta em 13.03.2006, verifica-se que foi **observado o prazo de 05 anos**; afastando a ocorrência da prescrição com fundamento no art. 1º, caput, da Lei nº 9.873/99 c/c art. 174 do CTN. 8. Apelação provida para que a Execução Fiscal tenha prosseguimento.

Conclui-se, portanto, que a sistemática disposta no Código Civil e aquela disciplinada no Decreto nº 20.910/1932 não alcança a prescrição da pretensão punitiva, a qual resta especificamente e em completude regulada pela Lei nº 9.873/99.

Desta feita, a prescrição da pretensão punitiva da Administração, decorrente do poder de polícia, interrompe-se a **cada** evento ocorrido que tenha previsão no art. 2º da Lei nº 9.873/99, devolvendo-se, por inteiro, o interstício temporal.

No mesmo sentido, as decisões trazidas à colação pode-se inferir que atos de igual tipologia podem dar ensejo a mais de uma interrupção da prescrição da pretensão punitiva propriamente dita. A situação é peculiar, uma vez que, na nova sistemática de procedimento administrativo ambiental, preceituada no Decreto nº

6.514/2008², somente atos visando à apuração de fato e manifestação conciliatória expressa podem ocorrer mais de uma vez no curso da apuração da infração ambiental. No entanto, a cada vez que for registrada a situação, será interrompido o prazo prescricional, com nova contagem do prazo integral, a partir do referido ato que ensejou a interrupção.

Importa esclarecer, por fim, que os questionamentos ora levantados concernem tão somente à prescrição da pretensão punitiva propriamente dita. A prescrição da pretensão intercorrente, relacionada à tramitação do processo, tem regramento mais simplificado e é obstada a cada movimentação do processo visando à conclusão da apuração.

As presentes discussões não restaram contempladas na Orientação Jurídica Normativa nº 06, tendo em vista que esta cuidou da disciplina integralmente pela Lei nº 9.873/99. As manifestações jurídicas sobre o tema devem, pois, continuar a seguir os preceitos ali insculpidos.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, verifica-se que não se aplica à prescrição da pretensão punitiva, decorrente do exercício do poder de polícia estatal, os dispositivos do Decreto nº 20.910/1932 e tampouco do Código Civil de 2002. Desse modo, a prescrição, no processo administrativo de apuração de infrações ambientais, interrompe-se a cada evento elencado no art. 2º da Lei nº 9.873/99, ainda que o seja por mais de uma vez e, quando da interrupção, é devolvido, na integralidade, o prazo prescricional originário.

² Na vigência do Decreto nº 3.179/99, combinado com a Instrução Normativa IBAMA nº 08/2003 e da Lei nº 6.938, eram previstas 3 instâncias recursais, o que dava ensejo a até três decisões recorríveis no curso do procedimento.