

**Procedência:** Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

**Interessado:** Alimenta Avícola S.A.

**Número:** 14.565

**Data:** 10 de outubro de 2005

**Ementa:**

DIREITO AMBIENTAL. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA ESTADUAL. PRAZO PARA EXERCÍCIO. NATUREZA DECADENCIAL. INAPLICABILIDADE DA LEI FEDERAL Nº 9.873/99. INCIDÊNCIA DA REGRA GERAL DO ARTIGO 205 DO NOVO CÓDIGO CIVIL. PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DA SEGURANÇA JURÍDICA. PONDERAÇÃO DIANTE DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE. DECRETAÇÃO DE OFÍCIO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DA LEI FEDERAL INOCORRENTE. PARECER NORMATIVO Nº 14.556 DE 19.09.2005. REVISÃO DO PARECER Nº 12.618 DE 11.03.2002. DOCUMENTAÇÃO. EQUÍVOCO CRONOLÓGICO NA SUA JUNTADA. MERA IRREGULARIDADE

### **Relatório**

O ilustre Secretário Adjunto de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável requer seja examinada divergência no entendimento manifestado pela Procuradoria da CEACTION (Coordenadoria Especial de Apoio as Câmaras Técnicas do Copam) e representante da Faemg (Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais) sobre pedido de reconsideração contido no PROC/COPAM nº 188/94/03/98.

Denota-se dos autos em anexo que o Parecer IEF/Copam/Asjur nº 065/2004 confirmou a legalidade dos atos administrativos, "em plena concordância com a legislação vigente, qual seja Decreto Estadual 39.424/98 de 05/02/98 que regulamenta a Lei Estadual nº 7772/80 de 08/09/80" (fl. 258-COPAM/IEF). Afirmou que os autos de infração questionados encontram-se conforme com o ordenamento, tendo ocorrido mera alteração legislativa a qual não beneficiou a empresa infratora, ao que acresce o cumprimento do termo de compromisso (fl. 259-COPAM/IEF), motivo com base em que requer a redução da penalidade da multa aplicada em 50% (cinquenta por cento), perfazendo o total de R\$ 24.245,00 (vinte e quatro mil, duzentos e quarenta e cinco reais) (fls. 259/250-COPAM/IEF).

Do voto do ilustre Conselheiro da Câmara de Atividades Agrossilvopastoris do COPAM, representante da FAEMG, infere-se a conclusão de que teria ocorrido prescrição intercorrente no dia 13.12.04, "uma vez que o

último impulso que movimentou o processo relativo ao auto de infração ocorreu no dia 13/12/00, através do Parecer Técnico nº 144/00, documento de fls. Nº 64, assinado pela técnica Fabiana Vilela e pelo então Diretor Geral do IEF, José Luciano Pereira, e protocolizado mecanicamente às 12:17 do dia 23/12/00", sendo que "o primeiro novo impulso após este do dia 13.12.00, acima destacado, foi feito através Parecer Técnico nº 45/2004, protocolizado no dia 29/01/04", motivo por que teria ocorrido a prescrição intercorrente, após ausência de movimentação por mais de três anos.

Ainda resulta dos autos em apenso o Parecer nº 249/05 da Procuradoria Jurídica do IEF, invocando a interrupção do prazo prescricional de 05 (cinco) anos, em face da interrupção prevista no artigo 2º, II da Lei Federal nº 9.873/99, ao que acresce as hipóteses de suspensão do artigo 3º do mesmo diploma. Após análise dos atos praticados durante o procedimento, afirma que "em nenhum momento, houve, entre um e outro ato administrativo praticado por este órgão, lapso temporal maior que 2 anos e 9 meses", afastada, assim, a prescrição intercorrente na espécie. Evidencia a gradação da multa em seu patamar máximo em razão da natureza gravíssima da infração cometida, sendo a inobservância cronológica na juntada da documentação resultante do processo de digitalização por que vem passando a autarquia ambiental.

Delimitada a matéria submetida ao conhecimento desta Advocacia Geral, nos estritos termos do Ofício nº 349/05Gab/SE/COPAM, à divergência no entendimento jurídico relativo à prescrição, ou não, do poder de polícia ambiental, passa-se a opinar.

## **Parecer**

### ***1. Da natureza decadencial do prazo para o exercício do poder de polícia ambiental***

Uma das questões mais tormentosas do Direito Administrativo hodierno refere-se ao prazo reconhecido ao Poder Público para o exercício das atribuições fixadas na ordem jurídica. No Direito Comparado, não é raro que legislação específica preveja um lapso temporal para a ação administrativa, atribuindo efeitos positivos ou negativos à omissão pública, após ultrapassado o prazo legal. No Brasil, raros são os diplomas que, de modo específico, estabelecem um prazo dentro do qual a Administração está obrigada a tomar decisões ou a editar um ato, situação que exige um significativo esforço hermenêutico do aplicador do direito.

Em primeiro plano, cumpre não confundir a investigação do prazo para o exercício de determinada prerrogativa pública – como o poder de polícia ambiental – com os prazos prescricionais a que se sujeitam os administrados para impugnar atos administrativos ilícitos ou com os prazos decadenciais para a revisão de comportamentos estatais viciados. Em se tratando da atividade de polícia administrativa ou da cobrança de dívidas não-tributárias, resultantes de infrações ambientais as quais justificaram a aplicação de multas, tem-se clara a ausência de qualquer comportamento viciado da Administração Pública, sendo inadmissível falar-se em decadência do direito do Poder Público invalidar seus próprios atos ou em prescrição da pretensão do infrator discutir a penalidade que

lhe foi aplicada. Na verdade, trata-se do exercício potestativo da polícia administrativa mediante as providências materiais e procedimentais reconhecidas constitucionalmente ao Estado na busca da proteção do interesse público de preservação ambiental.

A relevância de tal distinção é manifesta, pois, enquadrada a polícia administrativa como exercício potestativo de um direito, não há que se falar em prescrição, mas em prazo decadencial, consoante resulta claro da análise doutrinária subsequente ao novo Código Civil.

Com efeito, o Código Civil de 2002 superou uma deficiência do Código Civil de 1916 no tocante à regulamentação dos prazos extintivos que incidem nas relações sociais. Se o Código anterior reunia todos os prazos extintivos sob a expressão "prescrição", fixando-lhes os mesmos princípios e regras, o novo diploma deixou clara a opção pelo direito alemão e, destarte, reservou a prescrição para os casos extinção da pretensão (artigo 189), restando à decadência a característica de atingir o direito, em casos de exercício de direito potestativo inclusive, prevendo hipóteses no artigo 207 e regulamentação nos artigos 207 a 211, todos do CC/2002.

Como bem elucida Humberto Theodoro Júnior, a prescrição, para o Código atual, faz extinguir o direito de uma pessoa a exigir de outra uma prestação (ação ou omissão), ou seja, provoca a extinção da pretensão, quando não exercida no prazo definido na lei:

"O que o legislador quis foi deixar claro que não é o direito subjetivo descumprido pelo sujeito passivo que a inércia do titular faz desaparecer, mas o direito de exigir em juízo a prestação inadimplida que fica comprometido pela prescrição. O direito subjetivo, embora desguarnecido da pretensão, subsiste, ainda que de maneira débil (porque não amparado pelo direito de forçar o seu cumprimento pelas vias jurisdicionais), tanto que se o devedor se dispuser a cumpri-lo, o pagamento será válido e eficaz, não autorizando repetição de indébito (art. 882), e se demandado em juízo, o devedor não argüir a prescrição, o juiz não poderá reconhecê-la de ofício (art. 194)<sup>1</sup>."

Sendo assim, a prescrição atinge somente a pretensão da parte de obter uma prestação devida por quem a descumpriu, donde conclui o douto processualista mineiro:

"Sempre que a parte não tiver pretensão a exercer contra o demandado (porque este não tem obrigação de realizar qualquer prestação em favor do autor), o caso não será de prescrição, mas de decadência. É o que se passa com as ações constitutivas e declaratórias, porque nas primeiras se exerce um direito potestativo, e nas últimas, apenas se busca a certeza acerca da existência ou inexistência de uma relação jurídica. Vale dizer: em nenhuma delas o autor

---

<sup>1</sup> "Alguns Aspectos Relevantes da Prescrição no Novo Código Civil", O Sino do Samuel, maio de 2003, p. 5-6.

reclama prestação (ação ou omissão) do réu, não havendo pretensão para justificar a prescrição.”<sup>2</sup>.

No caso do exercício do poder de polícia no bojo de procedimentos administrativos, o Estado não pretende ver reconhecido um crédito violado pelo administrado, mas, ao contrário, limita-se a exercer um direito potestativo que lhe é reconhecido pela ordem jurídica: buscar a proteção do meio ambiente com o emprego dos meios procedimentais e materiais cabíveis. Imperioso observar, a propósito, o ensinamento do civilista Francisco Amaral:

“Existem, porém, direitos subjetivos que não fazem nascer pretensões, porque destituídos dos respectivos deveres. São direitos potestativos.

O direito potestativo é o poder que o agente tem de influir na esfera jurídica de outrem, constituindo, modificando ou extinguindo uma situação subjetiva sem que esta possa fazer alguma coisa se não sujeitar-se.” (Direito Civil. Introdução. 5ª edição. RJ/SP: Renovar, 2003, p. 576).

Segundo o referido autor, “como o direito potestativo é o dever de determinar mudanças na situação jurídica de outro sujeito, mediante ato unilateral, sem que haja dever contraposto e correspondente a esse poder, chama-se, também, direito formativo ou de formação”<sup>3</sup>. Cumpre considerar que, nestas condições, o lado passivo da relação jurídica limita-se a sujeitar-se ao exercício de vontade da outra parte. No caso do exercício da polícia administrativa ambiental, certo é que aos particulares infratores resta somente a sujeição ao exercício do poder administrativo de aplicação das penalidades cabíveis. Conseqüentemente não há pretensão, sendo inadmissível falar-se em prescrição.

Com efeito, a “Prescrição é a perda da pretensão em virtude da inércia do seu titular no prazo fixado em lei (CC, art. 189). Se o lesado pelo descumprimento do direito subjetivo não agir no período legal, invocando a tutela jurisdicional do Estado para a proteção do seu crédito, extingue-se a sua *pretensão de exigibilidade* quanto ao seu direito subjetivo.”<sup>4</sup> “Não afeta os direitos personalíssimos, os direitos de estado e os direitos de família, que são irrenunciáveis e indisponíveis.”<sup>5</sup> Já a decadência “é a perda do direito potestativo pela inércia do seu titular no período determinado em lei”, sendo certo que “Seu objeto são os direitos potestativos, de qualquer espécie, disponíveis e indisponíveis, direitos que conferem ao respectivo titular o poder de influir ou determinar mudanças na esfera jurídica de outrem, por ato unilateral, sem que haja dever correspondente, apenas uma sujeição.”<sup>6</sup>

Considerando o poder de polícia administrativa como atribuição cujo exercício é assegurado à Administração Pública unilateralmente, sem a necessidade de aquiescência do particular, que se limita a submeter-se à vontade estatal exarada nos limites legais, dúvida não há sobre a incidência de

<sup>2</sup> Humberto Theodoro Júnior, op. cit., p. 5-6.

<sup>3</sup> Francisco Amaral, op. cit., p. 576.

<sup>4</sup> Francisco Amaral, op. cit., p. 577-578.

<sup>5</sup> Francisco Amaral, op. cit., p. 579.

<sup>6</sup> Francisco Amaral, op. cit., p. 579.

prazo decadencial, mormente se se atentar para a indisponibilidade dos interesses presentes na espécie.

Nas palavras de Almiro do Couto e Silva, "É bem sabido que a decadência atinge o direito subjetivo e que a prescrição diz respeito à pretensão", sendo certo, no tocante à decadência, que

"Quem esteja no lado passivo fica, porém, sujeito ou exposto a que, pelo exercício do direito pela outra parte, nasça, se modifique ou se extinga direito, conforme o direito formativo seja gerador, modificativo ou extintivo. No que concerne especificamente ao direito formativo à invalidação de ato jurídico não é diferente. A Administração Pública, quando lhe cabe esse direito relativamente aos seus atos administrativos, não tem qualquer pretensão quanto ao destinatário daqueles atos."<sup>7</sup>

Reiterando o fato que o destinatário do exercício da polícia ambiental fica meramente sujeito ou exposto a que o Estado faça incidir as normas administrativas adequadas, infere-se que o prazo para que o Poder Público exerça seu *ius puniendi* na perseguição da proteção do meio ambiente também é decadencial, não havendo mais de cogitar de prazo prescricional, com a devida vênua em relação aos r. posicionamentos em sentido contrário.

## **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

---

<sup>7</sup> RDA, v. 237, p. 291-292

ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

Pedindo vênua 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. Corrobora 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.”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Direito Constitucional Didático. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 280 e 282

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.”<sup>9</sup>.*

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

<sup>9</sup> Direito Administrativo Brasileiro. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 626-627

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<sup>10</sup>.

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.”<sup>11</sup>

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”.

### **3. Do prazo decenal fixado como regra geral no novo Código Civil**

Explicitada a natureza decadencial do prazo para o exercício da polícia administrativa, a ausência de norma específica no âmbito estadual sobre a matéria e a inaplicabilidade do prazo do artigo 1º da Lei Federal nº 9.783/99, é mister especificar, diante do ordenamento em vigor, o lapso temporal dentro do qual é lícito à Administração mineira tomar as medidas materiais e procedimentais necessárias à proteção ao meio ambiente, inclusive no tocante à penalização dos infratores.

Preliminarmente, cumpre assentar que não existe em nosso ordenamento um princípio metajurídico do qual decorra a prescribibilidade ou

<sup>10</sup> RDA, v. 231, p. 65.

<sup>11</sup> RDA, v. 237, p. 311



sujeição à decadência pela Administração Pública. Como elucida Fábio Barbalho Leite, não vige em nosso sistema jurídico um princípio supra normativo da prescritibilidade das ações:

*“O que vigora é um princípio ou regra genérica da prescritibilidade, que, defluído de princípios gerais de direito, notadamente o Princípio da Segurança Jurídica e seu corolário o Princípio da Estabilidade das Relações Jurídicas, encontra maior concreção em nível legal pela previsão de prazos prescritivos genéricos no Código Civil, art. 205 (antes pelo art. 177 do Código de Bevilacqua).”<sup>12</sup>*

Com efeito, sempre que se está diante de uma situação concreta a qual não foi objeto de específica normatização legal no âmbito federativo competente, invocam-se os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e do interesse público como norteadores do parâmetro a ser observado na espécie.

Afinal, nada impede que Estados editem regra sobre decadência do direito potestativo de exercício da polícia administrativa, uma vez que os prazos decadenciais até mesmo contratualmente podem ser instituídos. Contudo, se de tal regramento não cuidou o ente político estadual, será necessária a identificação, no ordenamento como um todo, de qual norma serve como indicativo genérico para o aplicador do direito realizar a ponderação entre a segurança jurídica e a legalidade, inclusive em relações jurídico-administrativas.

Denota-se da ordem jurídica brasileira que o novo Código Civil não adotou a sistemática de estabelecer prazos genéricos diversos para extinção de direitos pessoais e reais. Contudo, a regra geral, para direito de qualquer natureza, é a de que a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não tenha estabelecido prazo menor (artigo 205 do Código Civil de 2002). Embora o prazo para o exercício da polícia administrativa apresente natureza decadencial, certo é que a regra geral da extinção da pretensão fixada no mencionado artigo 205 do CC pode se estender ao tempo para exercício de direitos potestativos, motivo por que é cabível a observância do prazo de dez anos para aplicação de qualquer penalidade em face de infração ambiental.

A doutrina tem reconhecido, reiteradamente, ao prazo do artigo 205 do novo Código Civil, a função de prazo último instrumentalizador da segurança jurídica medeada com a equidade, legalidade e supremacia do interesse público:

*“Esse papel de prazo último (e, aqui, tão-somente esse papel) para estabilização poderia ser bem desempenhado pelo antigo prazo vintenário inscrito no CC, art. 177, que, entrado em vigor o novo Código Civil, tornou-se decenário, contado a partir da edição do ato administrativo supostamente viciado por má-fé.”<sup>13</sup>*

É mister considerar o fato de que as penalidades aplicadas no exercício do poder de polícia, inclusive as multas incidentes na espécie, não têm

---

<sup>12</sup> RDA, v. 231, p. 98

<sup>13</sup> RDA, v. 231, p. 114

natureza tributária, mesmo quando submetidas à cobrança pelo regime da execução fiscal previsto na Lei nº 6.830/80 (art. 2º), conforme se evidenciará no item 6. Tal fato, por sua vez, não desnatura a natureza própria de cada obrigação, inclusive no tocante aos prazos decadenciais incidentes quando do exercício do poder de polícia e prescricionais no tocante à exigibilidade do cumprimento das penalidades, após sua aplicação pelo Estado e violação subsequente por parte do administrado.

O prazo prescricional de cinco anos previsto no artigo 174 do Código Tributário Nacional diz respeito apenas à ação para cobrança de crédito tributário. O prazo decadencial do artigo 1º da Lei Federal nº 9.873/99 para o exercício de poder de polícia federal não se aplica aos Estados-membros, conforme exhaustivamente analisado no item 2. Assim, a aplicação das penalidades incidentes em razão de infrações ambientais, bem como as demais medidas cabíveis em cada hipótese, submetem-se ao prazo geral previsto no art. 205 do Código Civil de 2002.

Cumpra-se para o fato de que, anteriormente ao Código Civil de 2002, a regra geral fixava prazo de 20 (vinte) anos, conforme determinação do artigo 177 do Código Civil de 1916, donde se conclui que era vintenária a decadência administrativa pertinente ao exercício da polícia administrativa.

Nesse sentido, orientava-se a jurisprudência pátria:

"ADMINISTRATIVO. MULTA. SUNAB. COBRANÇA. PRESCRIÇÃO. 20 ANOS. CÓDIGO CIVIL, ARTIGO 177. MAJORAÇÃO DE PREÇOS. CONGELAMENTO. DECRETO 63.196/68. DL 2284/86.

1. A natureza jurídica da multa imposta por infração administrativa é a de "Dívida Ativa Não-Tributária", consoante expressa definição contida no artigo 39, parágrafo 2º, da Lei 4320/64. E, embora sua cobrança encontre-se sujeita às regras da Execução Fiscal, de acordo com o disposto no artigo 2º, da Lei 6830/80, nem por isso, tal crédito da Fazenda submete-se à prescrição quinquenal prevista no artigo 174, do CTN, por vincular-se esta incidência prescricional, exclusivamente, aos créditos de natureza tributária, inconfundíveis com o crédito retratado.

2. A prescrição para cobrança de multa administrativa sujeita-se ao prazo de 20 anos previsto pelo artigo 177, primeira parte, do Código Civil.

3. Após a edição do Decreto-Lei 2284/86, restou sem eficácia o disposto no artigo 9º, parágrafo 3º, do Decreto 63.196/68, que considerava autorizado pedido de majoração de preço, quando sobre ele não se manifestasse, em 45 dias, o CIP, dada a manifesta incompatibilidade material deste dispositivo com as regras de congelamento de preços implementadas por aquele DL, e quanto a isso considerando-se tratar-se este de norma de hierarquia superior.

4. Improvimento da apelação. Sentença confirmada". (TRF 1ª Região, AC 01230554, Quarta Turma, Relator Juiz Alexandre Vidigal, DJ 26/02/1999, p. 452).

"ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. SUNAB. CTN. CÓDIGO CIVIL, ART. 177.

1. As multas administrativas impostas pela SUNAB têm natureza jurídica de dívida ativa não-tributária, conforme expressamente dispõe o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/64. Embora sua cobrança se sujeite às regras da Lei nº 6.830/80, que trata da execução fiscal, não lhes são aplicáveis as disposições do CTN no que tange à prescrição (art. 174), por vincular-se esta incidência prescricional exclusivamente aos créditos de natureza tributária.

2. A prescrição para a cobrança de multa administrativa sujeita-se ao prazo de 20 anos, tal como previsto no art. 177, primeira parte, do CC". (TRF 4ª Região, AC 186919, Terceira Turma, Relator Juiz Paulo Afonso Brum Vaz, DJ 14/06/2000, p. 127/128).

Atualmente, o artigo 205 do Código Civil estabelece o prazo de 10 (dez) anos, pelo que se conclui decenal a decadência na espécie. Consoante já se ressaltou, trata-se da aplicação subsidiária da norma que, na Teoria Geral do Direito, figura como paradigma basilar de extinção para o exercício de direitos ou exigibilidade de pretensões. Nesse contexto, incide o artigo 2.028 do Código Civil de 2.002, "in verbis":

"Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data da sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada."

É mister considerar que o Código Civil de 2002 (Lei Federal nº 10.406, de 10.01.2002) entrou em vigor 01 (um) ano depois da sua publicação, nos estritos termos do seu artigo 2.044. Assim sendo, no tocante ao exercício do poder de polícia ambiental, é mister que se verifique se o prazo decadencial transcorrido até janeiro de 2.003 já havia ultrapassado mais da metade do tempo estabelecido anteriormente, a saber, vinte anos. Se já transcorridos mais de 10 (dez) anos no momento em que entrou em vigor o novo Código Civil, há de se observar o prazo vintenário do artigo 177 do Código Civil anterior. Se transcorridos menos de 10 (dez) anos no momento do início da vigência da Lei nº 10.406, observar-se-á o prazo decenal de decadência.

Neste último caso, cumpre invocar a impossibilidade de aplicação retroativa de novos prazos decadenciais e prescricionais, que tem sido fartamente reconhecida pela doutrina, em razão da sua natureza prospectiva, isto é, sua aplicação visa o futuro e não o passado<sup>14</sup>. Nessa mesma linha de raciocínio, em várias hipóteses o Superior Tribunal de Justiça tem assentado que diplomas que fixam prazos para o exercício de direitos potestativos "não tem

<sup>14</sup> Almiro Couto e Silva, RDA, v. 237, p. 309

incidência retroativa, de modo a impor, para os atos praticados antes da sua entrada em vigor, prazo decadencial com termo inicial na data do ato”<sup>15</sup>

Especificamente em relação à redução do prazo genérico de 20 (vinte) anos do artigo 177 do Código Civil de 1916 para o lapso temporal de 10 (dez) anos do artigo 205 do novo Código Civil, é manifesta a impossibilidade do novo prazo atingir as situações em curso com a contagem do período de tempo já transcorrido até o início da vigência da Lei nº 10.406. Com efeito, considera-se o período de tempo transcorrido até o início da vigência da Lei nº 10.406 somente para fins de determinar se até janeiro de 2.003 havia se passado, ou não, período superior a 10 (dez) anos, viabilizando a observância da regra do artigo 2.028 retrocitado. Em caso positivo (se já transcorrido até janeiro de 2003 período superior a dez anos), considera-se o prazo vintenário do artigo 177 do Código Civil de 1916. Em caso negativo (se não transcorrido até janeiro de 2003 período superior a dez anos), considera-se o prazo decenal do artigo 205 do novo Código Civil, desprezado, na contagem do período de 10 (dez) anos, o tempo transcorrido anteriormente a janeiro de 2.003.

Este tem sido o entendimento da jurisprudência ao tratar da superveniência de prazo decadencial pela Lei de Processo Administrativo Federal:

“4. Instituído, pela Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, o prazo decadencial de cinco anos para a pública administração anular seus atos ilegais, de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, não se há considerá-lo fluente em período anterior ao de vigência do diploma legal que o estabeleceu.”<sup>16</sup>

Destarte, não se pode computar período anterior à vigência do novo Código Civil sempre observado o prazo decenal de decadência fixado em seu artigo 205, donde se conclui que a entrada em vigor da Lei Federal nº 10.406 consubstancia o termo “a quo” do período decadencial se nesta data não havia transcorrido mais de 10 (dez) anos da ciência pela Administração da infração ambiental.

No caso em exame, certo é que, na data do início da vigência do novo Código Civil, não havia transcorrido período superior a 10 (dez) anos da data em que foram constatadas as infrações ambientais, no ano de 1998, com a posterior lavratura do auto de infração. Aplica-se o prazo decenal do artigo 205 da Lei nº 10.406, sendo manifesto ser lícito à Administração Estadual aplicar a penalidade cabível até janeiro de 2.013, tendo em vista o raciocínio delineado exhaustivamente “in retro”.

#### ***4. Da necessidade da ponderação do princípio da supremacia do interesse público em face da segurança jurídica***

<sup>15</sup> RESp nº 540.904-RS, rel. Min. Hamilton Carvalhido, 6ª Turma do STJ, DJU de 01.07.2005, p. 654 (No mesmo sentido: Agravo Regimental no AI 2003/0050651-0, rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma do STJ, DJU de 01.08.2005, p. 510)

<sup>16</sup>Apelação em MS 2000.34.00.043871-1-DF, rel. p/ acórdão Des. Federal Carlos Moreira Alves, 2ª Turma do TRF 1ª Região, DJU de 11.06.2004, p. 32

O estabelecimento de prazos para as ações administrativas, recente tendência do Direito Administrativo moderno, tem raízes profundas no princípio da segurança jurídica. Referido princípio tem por objetivo assegurar a estabilidade mínima possível em um dado sistema jurídico, embora se reconheça impossível a estabilidade absoluta nas relações jurídicas, principalmente em se tratando do exercício de competências administrativas pertinentes a realidades em constante mutação. Malgrado se afirme ser inerente ao direito consistir em um sistema mutante, porquanto relativo a uma sociedade em permanente transformação, entende-se necessário buscar um mínimo de equilíbrio e certeza necessários ao futuro das relações jurídicas, inclusive as de natureza administrativa.

A segurança jurídica surge, assim, como elemento capaz de orientar a busca pelo necessário equilíbrio entre a inalterabilidade absoluta (regulação petrificada) e a mutação casuística e irresponsável (instabilidade e incerteza jurídicas), consoante expressão de Cármem Lúcia Antunes Rocha<sup>17</sup>. Outrossim, é invocada como instrumento necessário para se evitar a eternização dos conflitos existentes entre os interesses de membros de uma mesma sociedade, sejam pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.

Diz o constitucionalista Luís Roberto Barroso:

“A *segurança*, por sua vez, encerra valores e bens jurídicos que não se esgotam na mera preservação da integridade física do Estado e das pessoas. Abrigam-se em seu conteúdo, ao contrário, conceitos fundamentais para a vida civilizada, como a continuidade das normas jurídicas, a estabilidade das situações já constituídas e a certeza jurídica que se estabelece sobre situações anteriormente controvertidas. Em nome da segurança jurídica, consolidaram-se institutos desenvolvidos historicamente, com destaque para a preservação dos direitos adquiridos e da coisa julgada. É nessa mesma ordem de idéias que se firmou e difundiu o conceito de prescrição, vale dizer, da estabilização das situações jurídicas potencialmente litigiosas por força do decurso do tempo.”<sup>18</sup>.

Identifica-se, na significativa preocupação doutrinária e jurisprudencial com a segurança jurídica, uma reação acirrada a um período histórico em que reinou a supremacia do interesse público como valor absoluto e por vezes até mesmo deturpado diante de realidades específicas. Não é raro que, após determinado período em que prevaleceu uma concepção em determinado sentido, surja entendimento em sentido oposto. Trata-se do chamado movimento pendular presente ao longo da evolução humana e, à obriedade, dos ordenamentos jurídicos.

Contudo, é absolutamente imprescindível que, no presente momento, os Tribunais e os doutrinadores não façam predominar, de modo absoluto, apriorístico e sem considerar as circunstâncias concretas, princípios

---

<sup>17</sup> Revista de Informação Legislativa, a. 26, n. 103, julho/setembro de 1989, p. 162

<sup>18</sup> Revista dos Tribunais, v. 779, p. 116

como o da segurança jurídica como instrumentos aptos a afastarem, genericamente, a observância de outros, como a supremacia do interesse público e o princípio da legalidade. Se é verdade que os princípios da supremacia e da legalidade estrita foram utilizados indevidamente por regimes ditatoriais como fundamento de comportamentos abusivos, tal deformação não pode resultar na simplista negativa teórica da sua validade. É tão danoso deformar a concepção teórica da supremacia quanto o é afastar a possibilidade de tal princípio servir de fundamento a comportamentos administrativos realizados à luz de uma análise integrada do sistema jurídico.

Nesse sentido, não se pode recusar reconhecer existência à supremacia do interesse público ou à legalidade ao simples argumento de que é também norma principiológica vinculante da Administração a segurança jurídica. Trata-se de elementos integrantes de um sistema cuja validade deve ser assegurada, de modo integrado, como condição de sobrevivência do Estado Democrático de Direito. Em outras palavras, os princípios da legalidade, da supremacia do interesse público, da boa-fé objetiva, da segurança jurídica e da proporcionalidade são todos manifestação do Estado Democrático de Direito, tendo o mesmo valor e hierarquia. O prevalectimento de um deles em uma dada situação deve levar em conta a realidade sobre a qual incide e um exame teórico em que sejam contrabalançados os valores jurídicos em questão. Tal atividade jamais pode importar prevalência absoluta, geral e "a priori" de um princípio, nem mesmo negativa genérica dos demais.

Confira-se, a propósito, a lição de Ingo Wolfgang Sarlet:

"A solução, portanto, está em buscar, à luz do caso concreto e tendo em conta os direitos e princípios conflitantes, uma compatibilização e harmonização dos bens em jogo, processo este que inevitavelmente passa por uma interpretação sistemática, pautada pela já referida necessidade de hierarquização dos princípios e regras constitucionais em rota de colisão, fazendo prevalecer, quando e na medida do necessário, os bens mais relevantes e observando os parâmetros do princípio da proporcionalidade."<sup>19</sup>.

Com efeito, é necessário atentar para a circunstância de que, embora os princípios constitucionais sejam todos igualmente válidos, nem todos poderão ser aplicados simultaneamente em cada realidade administrativa. É necessário que se atente para as especificidades do caso concreto, bem como para a extensão conceitual de cada uma das normas principiológicas incidentes na espécie.

Em se tratando de prazo decadencial vinculante da Administração Pública, é necessário observar os limites conceituais da supremacia do interesse público, bem como da segurança jurídica, a fim de que os mesmos possam ser ponderados de modo a evidenciar o acerto da observância do prazo decenal do artigo 205 do novo Código Civil, em se tratando da proteção ambiental.

---

<sup>19</sup> Revista de Interesse Público, v. 12, p. 104

#### **4.1. Princípio da Supremacia do Interesse Público**

Considerando que as pessoas vivem em sociedade, certo é que nesta se encontram diversos grupos econômicos, culturais e ideológicos com demandas múltiplas, conflitantes e por vezes antinômicas. Somente na medida em que os interesses da sociedade prevaleçam perante os interesses particulares torna-se possível evitar a desagregação que fatalmente ocorreria se cada membro ou grupo da coletividade buscasse a concretização dos seus interesses particulares. A necessidade de prevalência do bem comum enquanto objetivo primordial a ser perseguido pelo Estado é um pressuposto da própria sobrevivência social.

Da superioridade do interesse da coletividade decorre a sua prevalência sobre o interesse do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento desse último. É no interesse geral da sociedade e na soberania popular que se encontram os fundamentos da supremacia do interesse público.

O administrativista Cretella Júnior é quem nos expõe:

“Este princípio, *princípio da supremacia do interesse público*, que informa todo o direito administrativo, norteando a ação dos agentes na edição dos atos administrativos e dos órgãos legiferantes nos processos nomogenéticos, de maneira alguma é *princípio setorial*, típico, específico do direito administrativo, porque é comum a todo o direito público, em seus diferentes desdobramentos, já que se encontra na base de toda processualística, bem como na raiz do direito penal e do constitucional.

Não há lei que não atenda ao interesse coletivo; não há processo que não procure concretizar o equilíbrio social, dando razão a quem a tem, mediante a efetivação de medidas indiscriminatórias, que afastam a pretensão pessoal, quando esta não coincide com o ideal-arquétipo de justiça eleito pela coletividade a que pertencem os demandantes; não há, mesmo nos atos administrativos de caráter individual, a ausência da supremacia do público sobre o privado.”<sup>20</sup>.

Já proclamava Aristóteles, ao definir o “sumo bem comum”, que “obter e conservar o bem da cidade é coisa maior e mais perfeita”. Atualmente, trata-se de elemento essencial à caracterização democrática das instituições públicas, indispensável ao equilíbrio social e dos poderes do Estado. Com fundamento em tais aspectos, a doutrina do direito administrativo tem entendido que o princípio da supremacia do interesse público revela-se imanente no sistema, embora não consagrado em norma específica da Constituição Federal.

Clássica é a posição que proclama a supremacia e a indisponibilidade do interesse público como princípios fundantes do mencionado

<sup>20</sup> Revista de Direito Administrativo, v. 93, p. 4

regime. Nesse sentido, os valiosos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último.

É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

No campo da Administração, deste princípio procedem as seguintes conseqüências ou princípios subordinados:

a) posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares;

b) posição de supremacia do órgão nas mesmas relações.

(...)

Da conjugação da *posição privilegiada* (a) com a *posição de supremacia* (b) resulta a *exigibilidade dos atos administrativos* - o *droit du préalable* - dos franceses - e, em certas hipóteses, a executoriedade muitas vezes até com recurso à compulsão material sobre a pessoa ou coisa, como a chamada execução de ofício.

Também decorre da conjugação dos preceitos mencionados a possibilidade, nos limites da lei, de *revogação dos próprios atos através de manifestação unilateral de vontade, bem como decretação de nulidade deles, quando viciados*. É o que se denomina autotutela.”<sup>21</sup>

Assim, pode-se afirmar que resulta do sistema constitucional, com inúmeras repercussões administrativas concretas, o princípio implícito da supremacia do interesse público. Referida norma impõe a qualquer aplicador do Direito tal parâmetro como indicativo da razoabilidade da interpretação adequada para o cumprimento da finalidade pública, a saber, os interesses primários, definidos estes como aqueles pertinentes à sociedade e tutelados no ordenamento jurídico.

Alice Gonzalez Borges, ao tratar do interesse público, refere-se “aquele cuja supremacia vincula constitucionalmente todos, pois é de todos e está acima de todos”, referindo-se àquilo que Hector José Escola define como “um querer valorativo geral e total predominante, que se identifica com o de toda comunidade” (Revista de Interesse Público, v. 15, p. 93).

Numa sociedade pluralista como a contemporânea, em que se identificam vários centros de poder e interesses plúrimos de determinados grupos, é necessário fazer prevalecer o interesse pertinente à sociedade em detrimento de eventuais interesses individuais ou de grupos localizados.

Especificamente quando se trata de medidas destinadas à proteção dos recursos ambientais, não há dúvida de que a necessidade de lhes assegurar

<sup>21</sup> Curso de Direito Administrativo, 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 60-62



a efetividade é questão de sobrevivência social. Sobre o caráter fundamental da preservação ambiental observa Édis Milaré:

“É pacificamente aceito em nossos dias, ao menos entre pessoas que exercitam o discernimento, que preservar e restabelecer o equilíbrio ecológico é questão de vida ou morte. Os riscos globais, a extinção gradativa de espécies animais e vegetais – seja ela decorrente de causas naturais ou de ações antrópicas degradadoras - , assim como a satisfação de novas necessidades em termos de qualidade de vida, deixam claro que o fenômeno biológico e suas manifestações sobre o Planeta estão perigosamente alterados. Em decorrência, a preocupação com a vida desemboca numa ‘ética de sobrevivência’, em que os conceitos e os sistemas de relações ainda não estão suficientemente definidos.”<sup>22</sup>

Na definição do sistema jurídico, impende considerar que, em uma sociedade em que a exploração econômica por vezes implica comportamentos predadores e capazes de colocar em risco a própria sobrevivência humana, é necessário que o Estado assuma o encargo de, na defesa do interesse público primário, tomar medidas concretas as quais assegurem a proteção ambiental. Um dos instrumentos aptos a coibir a continuidade de ações dessa natureza é exatamente o exercício da polícia administrativa, inclusive com a incidência de multas cuja finalidade é não apenas sancionatória, mas principalmente pedagógica, no sentido de evitar que novas condutas danosas sejam praticadas.

Sobre esse aspecto, Édis Milaré comenta o princípio do “poluidor-pagador” com habitual percuciência jurídica:

“O princípio não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao ambiente. Nesta linha, o pagamento pelo lançamento de efluentes, por exemplo, não alforria condutas inconstitucionais, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais. A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, pena de admitir o direito de poluir. Trata-se do *princípio poluidor-pagador* (poluiu, paga os danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir).”<sup>23</sup>

É essencial que todo aplicador do Direito se aperceba da especificidade das questões ambientais, sob pena de eventual inefetividade de tais direitos fundamentais terminar por comprometer a própria sobrevivência social. O já citado doutrinador Édis Milaré evidencia a importância do papel do Judiciário na aplicação da justiça ambiental:

<sup>22</sup> Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 116-117.

<sup>23</sup> Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário, op. cit., p. 164.

“Importante papel é reservado ao Poder Judiciário na tutela do ambiente, uma vez que é através dele que, basicamente, os direitos da cidadania poderão ser exercidos, na medida em que nenhuma ameaça ou lesão a direito pode ser subtraída de sua apreciação.

(...)

Se fosse possível sintetizar o tratamento da questão no que se refere à tutela jurisdicional de direitos relativos ao meio ambiente, diríamos que a processualística necessita de uma visão ao mesmo tempo jurídica, socioeconômica e ecológica.

(...)

Destarte, é possível depreender que o exercício da Magistratura não pode escapar a reformulações, algumas delas verdadeiras reviravoltas, imposição dos tempos históricos de hoje.”<sup>24</sup>

Mostra-se indispensável que se assegurem instrumentos coibitivos de empreendimentos e ações econômicas insensíveis à preservação da qualidade ambiental e dos recursos naturais necessários às presentes e futuras gerações. Não se trata de postular uma visão reducionista de avanços econômicos, mas de impedir sua execução contínua com sérias lesões aos direitos da coletividade:

“A *atividade policial exercida em defesa do ambiente* é um dos aspectos desse poder-dever, que se materializa de diversas formas, entre as quais o *poder de polícia administrativa ambiental*. Estas manifestações não se confundem e possuem, cada qual, características e finalidades que lhe são próprias, inclusive quanto aos agentes dotados de competência para exteriorizá-las.

(...)

Assim, de um lado, a força policial protege o meio ambiente, tendo em mira garantir a segurança, a tranquilidade e a salubridade públicas, em defesa do bem-estar da população.

(...)

Por seu turno, a polícia dita administrativa atua na fiscalização das atividades lesivas ao ambiente, aplicando aos infratores da legislação ambiental sanções previamente tipificadas em normas jurídicas.”<sup>25</sup>

No caso em discussão, foram originariamente identificados vícios na incorporação de resíduos sólidos, recolhimento de lixo, ausente atendimento dos parâmetros da legislação vigente para descarte na rede de esgoto dos efluentes líquidos, o que justificou fosse firmado termo de compromisso com o COPAM. Nos termos do Parecer nº 249/05 da Procuradoria Jurídica do IEF, a empresa forneceu informações no sentido de que fosse classificada como empreendimento de médio porte, enquanto fazia jus ao enquadramento como de grande porte, o que, nos termos da legislação então vigente classificava-se como infração gravíssima. Não se pode ignorar a gravidade dos vícios denunciados, sendo certo que, na análise de institutos viabilizadores da proteção ambiental é

<sup>24</sup> Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário, op. cit., p. 235; 237 e 239.

<sup>25</sup> Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário, op. cit., p.252.

necessário discernimento acentuado para evitar que interpretações jurídicas não terminem por comprometer a efetividade indispensável à supremacia do interesse público.

Esclareça-se que não se entende que eventual contraposição entre o interesse da coletividade (proteção ao meio ambiente) e o interesse privado (exploração de atividades econômicas) conduza à negação da supremacia do primeiro. O fato de se exigir ponderação entre a necessidade de predomínio do bem comum e outros princípios condicionantes da atuação estatal e protetivos dos interesses privados não significa impossibilidade de prevalecimento do interesse público na hermenêutica de cada um dos institutos pertinentes à matéria.

Não se pode olvidar que em vários dispositivos constitucionais encontram-se elementos indutores do princípio da supremacia, imanente ao texto da CR/88 (art. 5º, XXXIV, artigo 184, "caput", artigo 182, § 4º, III, artigo 30, VIII, artigo 66, § 1º, art. 192 e 193). Não se ignore dispositivos como o artigo 3º, IV da CF que coloca como um dos objetivos fundamentais da República a promoção do bem de todos, nem mesmo o artigo 225 da CR/88 que impõe tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Ademais, as inúmeras regras infraconstitucionais que estipulam benefícios materiais e processuais evidenciam a razoabilidade do sacrifício particular em favor da coletividade, principalmente no tocante à matéria ambiental.

Nesse sentido, confira-se a posição de Hidemberg Alves da Frota:

"Em suma, cotejando-se os ensinamentos da Ciência do Direito com os comandos definidos do Direito Positivo Comparado, infere-se que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, embora enraizado no Direito Público, alastra-se por todo o ordenamento jurídico, submetendo as esferas pública e privada, as pessoas jurídicas e físicas, o Estado e o particular, ao interesse geral da sociedade e à soberania popular, assegurando a consecução do bem comum ancorada em uma ordem jurídica a serviço dos anseios de todos os seres humanos, compromissada com a democracia e desvinculada do culto tanto ao individualismo quando aos interesses meramente estatais."<sup>26</sup>.

A própria Constituição evidencia fundamentos com base em que pode o Estado restringir o exercício de direitos individuais em prol dos interesses da coletividade à preservação ambiental. E se a Constituição o faz, explícita e implicitamente, é inadmissível negar preservação à supremacia do interesse social, na hipótese de conflito com interesses privados de natureza econômica. Este é um aspecto que não pode ser ignorado quando se analisa as ações fiscalizadoras do Poder Público, sendo inadmissível que a tutela administrativa através de medidas punitivas termine ineficaz em razão de interpretação que

---

<sup>26</sup> RDA, v. 239, jan/março de 2005, p. 62-63

estipule, fora dos limites do ordenamento, prazos decadenciais incompatíveis com a natureza e a essencialidade do bem jurídico em questão.

Evidenciando a supremacia do interesse público como fundamento do poder de polícia administrativa, assenta Elody Nassar:

“A superioridade do interesse público sobre o privado é uma norma constitucional implícita, que decorre da leitura teleológica e sistemática do conjunto de normas constitucionais que vinculam a Administração Pública. O poder de polícia da Administração Pública, cujo vínculo com a legalidade é sabidamente difuso, é centrado no princípio da superioridade do interesse público sobre o privado. Assim, as atividades como a construção, a indústria de alimentos ou remédios, o uso das águas, a exploração das florestas ou das minas, além das atividades relacionadas à segurança, saúde e moralidade públicas, e tantas outras, estão sujeitas ao poder de polícia.”<sup>27</sup>

Conclui-se, por conseguinte, que, se o exercício da polícia administrativa ambiental fundamenta-se na supremacia do interesse da coletividade em face dos interesses privados, é imprescindível considerar a precedência referido princípio quando da interpretação destinada ao estabelecimento do prazo decadencial em que se mostra lícito o exercício do poder de polícia.

#### **4.2. Da ponderação dos princípios em relação à decadência administrativa relativa ao exercício do poder de polícia ambiental**

Não há dúvida que, quando se analisa o período de tempo dentro do qual o Estado pode exercer a polícia administrativa ambiental, entram em questão diversos princípios integrantes do regime jurídico de direito público: o princípio da legalidade, o princípio da supremacia do interesse público, bem como o princípio da segurança jurídica.

Em se tratando de princípios, não cabe falar-se em antinomias ou excludências aptas a serem resolvidas por critérios cronológicos (*lex posterior derogat priori*), hierárquicos (*lex superior derogat legi inferiori*) ou de especialidade (*lex specialis derogat generali*). É que os princípios, em caso de conflito, não observam a lógica do “tudo ou nada”, admitindo que lhes seja atribuído peso diverso, em face das peculiaridades das circunstâncias concretas. A presença de um princípio não é fator capaz de, por si só, afastar a incidência de outro. É inadmissível defender a observância unilateral de um deles com desrespeito genérico e apriorístico de um princípio diverso. Cabe ao hermeneuta buscar a integração entre os princípios na hipótese de eventual convivência conflituosa. Sendo assim, no caso de choque ou tensão entre duas normas principiológicas em dada situação concreta, é imperioso que se busque o equilíbrio na espécie, sendo a ponderação adequada a cada circunstância empírica em exame.

<sup>27</sup> Prescrição na Administração Pública. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 48.

Como observa Humberto Bergmann Ávila:

“A solução de uma colisão de normas-princípios depende da instituição de regras de prevalência entre os princípios envolvidos, a ser estabelecida de acordo com as circunstâncias do fato concreto e em função das quais será determinado o peso relativo de cada norma-princípio. A solução de princípios não é estável nem absoluta, mas moveis e contextual. A regra de prevalência, segundo a qual determinada norma princípio em determinadas condições tem preferência sobre outra norma-princípio, institui uma hierarquia móvel entre ambas as medidas, já que pode ser modificada caso alterado o contexto normativo e fático”<sup>28</sup>.

Elucida Francisco Chaves dos Anjos Neto que a colisão entre princípios passa por um juízo de peso

“ou seja, com predominância daquele de maior envergadura -, via ponderação dos bens em cotejo, a partir de que se trabalha com as circunstâncias tidas como relevantes na situação litigiosa, ao mesmo tempo lançando mão dos argumentos a favor e contra cada um deles, até chegar à precedência de um princípio em relação ao outro.

De qualquer forma, é o caso de esclarecer que, em tais situações, nem por isso a validade do princípio preterido é questionada, pois o que há é apenas uma relação de precedência condicionada, mas sem cogitar a possibilidade de seu desaparecimento do ordenamento jurídico, senão naquele cenário específico.”<sup>29</sup>.

Deve-se buscar, no exercício desta tarefa, a solução que implique menor restrição às normas principiológicas em confronto. Nesse contexto, é indispensável que se desenvolvam técnicas capazes de trabalhar multidirecionalmente, destacando-se a denominada “técnica da ponderação” cuja formulação inicial tem sido atribuída a Dworkin no final da década de 60:

“A ponderação consiste, portanto, em uma técnica de decisão jurídica, aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, sobretudo quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas.”<sup>30</sup>

Atente-se para o fato de que a ponderação entre princípios não consiste em atividade matemática ou exata. Surge, orientando o processo hermenêutico, a proporcionalidade como um critério capaz de indicar o princípio

<sup>28</sup> Revista Trimestral de Direito Público, v. 24, p. 163.

<sup>29</sup> Princípio da Probidade Administrativa: regime igualitário no julgamento dos agentes políticos, Belo Horizonte, Del Rey, 2004, p. 189

<sup>30</sup> Revista de Direito Administrativo, v. 235, p. 9

ao qual será assegurada precedência no caso concreto, diante das normas vigentes em face do conflito em questão.

Isso se dá, obviamente, em razão da complexidade de determinada situação, que abrange uma variedade de fatores e bens jurídicos os quais exigem um balanceamento entre os diversos princípios aptos a incidirem na espécie, exatamente como ocorre quando se trata do período de tempo em que se entende cabível o exercício do poder de polícia ambiental. Nestas conjunturas complexas, denominadas por parte da doutrina como "hard cases", a solução correta, à luz do Direito, surgiria da técnica da ponderação, a qual viabilizaria o balanceamento entre normas vagas e mutáveis até mesmo pelas condições sociais que as inspiram.

Assinala o professor Gustavo Binenbojm:

"A técnica da ponderação encontra aplicação recente tanto nos países da *common law*, como do sistema continental europeu, como forma de controle da discricionariedade administrativa e de *racionalização* dos processos de definição do interesse público prevalente. Nesse processo, os juízos de ponderação deverão ser guiados pelo princípio da proporcionalidade."<sup>31</sup>.

O princípio da proporcionalidade assume, em relação à técnica da ponderação, a função auxiliar de identificar, em dada situação empírica, qual a norma principiológica incide como meio adequado, necessário e proporcional para realizar o fim legítimo na espécie. Trata-se, assim, de um instrumento jurídico para elucidação de conflitos, porquanto guia potencial da atividade interpretativa necessária à acomodação de princípios em tensão, a serem eleitos ou rejeitados, renovados e redimensionados, em cada realidade.

Na mesma esteira, tenha-se o entendimento de Willis Santiago Guerra Filho ao afirmar que o princípio da proporcionalidade destina-se à preservação dos direitos fundamentais na ordem jurídica do Estado Democrático de Direito:

"O 'princípio da proporcionalidade em sentido estrito' determina que se estabeleça uma correspondência entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio empregado, a qual deve ser juridicamente a melhor possível. Isso significa, acima de tudo, que não se fira o 'conteúdo essencial' (*Wesensgehalt*) de direito fundamental, com o desrespeito intolerável do valor/princípio que o define: a dignidade humana. Significa pelo estado de colisão potencial em que se encontram, vão implicar o princípio da proporcionalidade. Essa aplicação, porém, vai requerer um conflito atual entre princípios, para que se configure a hipótese 'fático-normativa' prevista no princípio da proporcionalidade. (...)

<sup>31</sup> Revista de Direito Administrativo, v. 239, jan/mar de 2005, p. 21

Daí termos acima referido a esse princípio como 'princípio dos princípios', verdadeiro *principium* ordenador do direito." (Revista dos Tribunais, v. 719, p. 59)

E completa o mesmo professor:

"É ele que permite fazer a ponderação ou sopesamento (*Abwägung, balancing*) dos princípios e direitos fundamentais, bem como dos interesses e bens jurídicos em que se expressam, quando se encontram em estado de contradição, solucionando-a de forma que maximize o respeito a todos os envolvidos no conflito." (Revista dos Tribunais, v. 719, p. 61)

Além de viabilizar a verificação da relação lógica entre meios e fins, bem como a adoção da alternativa menos gravosa, o princípio da proporcionalidade tem sido o parâmetro para avaliar os interesses em conflito quando da tensão entre princípios, impedindo o comprometimento da proteção à dignidade da pessoa humana.

Considerando a proporcionalidade como instrumento norteador da identificação do princípio incidente de modo precedente na hipótese em comento, certa é a necessidade de se fazer prevalecer as medidas punitivas do Estado impostas a serviço da comunidade e na defesa do patrimônio público, principalmente atentando para a finalidade pedagógica das penalidades aplicadas em face das infrações.

A adequação de se afastar o prazo decadencial de 05 (cinco) anos da Lei Federal nº 9.873/99 com observância da regra geral de 10 (dez) anos do artigo 205 do Código Civil de 2002 é manifesta, não somente pelas razões evidenciadas no item 2 "supra", mas também pela circunstância de não ser proporcional a fixação de um prazo quinquenal de decadência quando se trata de medidas punitivas de infrações ambientais, as quais requerem a intervenção de vários órgãos e entidades administrativas do Estado, como resulta claro dos autos em apenso.

Com efeito, o ordenamento jurídico hoje estabelece prazo decadencial de cinco anos para a revisão de atos administrativos ilícitos praticados pela Administração Pública, quando afastada qualquer hipótese de má-fé, inclusive do administrado, e se desses atos decorrem efeitos benéficos para o seu destinatário. Nesse sentido, reitere-se a regra do artigo 65 da Lei Mineira nº 14.184/2002 ("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"), bem como o artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/99 ("O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé").

Ora, não é razoável imaginar que o prazo decadencial para o exercício da autotutela estatal, na hipótese de um ato ilícito cometido pelo Poder Público, estando de boa-fé o administrado dele beneficiário, seja o mesmo para a

Administração Pública levar a efeito conduta estatal destinada à punição do infrator de normas ambientais. Nesta segunda hipótese, a própria natureza da infração ambiental afasta o pressuposto da boa-fé do administrado sujeito à penalidade administrativa. Conseqüentemente, alguém cuja conduta causou um dano ambiental lesivo à sociedade, levando a erro no enquadramento do seu empreendimento e cometendo ilícitos ambientais, não merece a mesma proteção de um terceiro que, de boa-fé, beneficiou-se de um ato estatal simplesmente anulável.

Nesse contexto, não há dúvida da razoabilidade de se afastar o prazo quinquenal de decadência (previsto para situações como a do artigo 65 da Lei Mineira nº 14.184 e Lei Federal nº 9.784) e de se observar do prazo decenal fixado como regra geral no artigo 205 do novo Código Civil. Não se postula a imprescritibilidade como cabível na espécie, em estrita observância ao terceiro paradigma caracterizador da proporcionalidade, a saber, a proporcionalidade em sentido estrito evidenciada pelo equilíbrio entre os meios e os fins perseguidos na espécie. Entende-se, s.m.j, que o meio especificado (decadência no prazo de dez anos) é adequado à instrumentalização dos fins públicos perseguidos (efetividade das medidas de polícia administrativa aplicadas na concretização da proteção ambiental).

Ao aplicador do direito a quem cabe proteger o interesse social, é mister considerar todos os aspectos específicos da matéria em questão, principalmente as especificidades dos instrumentos de repressão às condutas e às atividades consideradas lesivas ao meio ambiente. Ponderando-se a segurança jurídica em face da legalidade e da supremacia do interesse público, exclui-se a possibilidade de se falar em decadência quinquenal na espécie.

O próprio Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a técnica da ponderação como instrumento de solução dos conflitos de interesses:

“(...) o princípio da proporcionalidade representa um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais. Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das



máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade.”<sup>32</sup>

A proporcionalidade apresenta-se como mecanismo adequado a que se promova a adaptação ao Direito Administrativo, em especial às questões ambientais, das recentes teorias sobre os princípios, preservados os fundamentos basilares desse ramo jurídico. Se observada, pode ser instrumento eficaz apto a contornar as dificuldades hermenêuticas tão bem reconhecidas por Almiro do Couto e Silva:

“A dificuldade no desempenho da atividade jurídica consiste muitas vezes em saber o exato ponto em que certos princípios deixam de ser aplicáveis, cedendo lugar a outros. Não são raras as ocasiões em que, por essa ignorância, as soluções propostas para problemas jurídicos têm, como diz Bernard Schwartz, ‘toda a beleza da lógica e toda a hediondez da iniquidade’ (...)”<sup>33</sup>.

Principalmente quando se trata de medidas pertinentes ao exercício da polícia ambiental, considera-se tão iníquo restringir o Direito Administrativo à legalidade estrita e à supremacia quanto ignorar tais paradigmas em favor, exclusivamente, da segurança jurídica ou pacificação social. Excludências são danosas ao interesse público pouco importa o lado a que tende o pêndulo principiológico do Direito Administrativo.

Assim sendo, renova-se, com acentuado rigor, o repúdio a idéia de que incidiria na espécie o prazo decadencial de cinco anos ou mesmo “prescrição intercorrente” ou absurda “decadência intercorrente” na espécie. Em situações semelhantes, em que se identifica um “vazio normativo” regulatório de prazo decadencial, a doutrina tem postulado a necessidade de se observar a ponderação de princípios como única saída para identificar, com equidade, o prazo adequado à espécie. Nesse sentido, Almiro do Couto e Silva examina as situações que se constituíram anteriormente à entrada em vigor do art. 54 da Lei 9.784/99, afirmando que as mesmas devem ser solucionadas à luz do princípio da segurança jurídica, entendido como princípio da proteção à confiança, ponderado juntamente com o princípio da legalidade, exatamente como procedeu o STF no MS 22.357-DF. Nestas situações,

“ficava no prudente arbítrio do julgador ou do aplicador do direito determinar, diante das peculiaridades do caso concreto, qual a extensão do prazo, após o qual, não ocorrendo a má fé dos destinatários do ato administrativo, ficaria a Administração Pública inibida de anulá-lo, para, desse modo, assegurar a estabilidade das relações jurídicas com base no princípio da segurança jurídica.”<sup>34</sup>

Ainda no mesmo sentido, tem-se a opinião de Juarez Freitas:

<sup>32</sup> Intervenção Federal 2.257-6/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno do STF, apud RDA, v. 239, p. 21-22. Confira-se ainda, a propósito da concorrência de princípios e, em especial, a proporcionalidade: Reclamação 2.126, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12.08.2002, DJU de 19.08.2002, Informativo 288 do STF.

<sup>33</sup> RDA, v. 84, p. 262

<sup>34</sup> RDA, v. 237, p. 309

“Com certeza, havendo má-fé, não pode ser acolhido o prazo que funciona como espécie de regra em Direito Administrativo, isto é, de cinco anos, pois tal inteligência minaria o sentido da própria ressalva. (...) Desta forma, nas hipóteses de comprovada má-fé, tanto o prazo decadencial como o respectivo cômputo haverão de ser diferenciados, de modo que: 1º) o prazo máximo de decadência será, por ora, de vinte anos para as ações pessoais; 2º) o cômputo do prazo será a partir da ciência do ato lesivo, não da data da ocorrência do vício. Com esta adição interpretativa, tudo indica que se harmonizam os princípios em tela.

Logo, o art. 54 da Lei 9.784/99 deve ser entendido de maneira que, havendo má-fé (*v.g.*, fraude ou participação em fraude por parte do beneficiário dos efeitos do ato viciado), o prazo decadencial para o direito/dever de anulação deve ser contado de modo distinto, isto é, a partir da ciência da fraude (o que evita, no caso paulista – cujo prazo decadencial é de dez anos –, a coincidência de prazo em se tratando das ações reais, algo que ocorreria se se aplicasse apenas o art. 177 do antigo Código Civil). O princípio da segurança, nesta perspectiva, desaconselha que a má-fé do beneficiário torne, por si só, o ato incorrigivelmente nulo, pois, como salientado, salvo para ‘atos inexistentes’ (que não geram direitos, tema de outro estudo), necessário reconhecer prazo decadencial. Mister fazê-lo, todavia, de modo assaz peculiar. (...) Frise-se, finalmente, que, apesar do reconhecimento do prazo decadencial ampliado, não há, neste caso da má-fé, como cogitar de fato consumado, fenômeno tecnicamente inconfundível.”<sup>35</sup>

O raciocínio é o de que a má-fé presente na espécie impede que se aplique o mesmo critério do cômputo de prazo previsto para boa-fé. A ilicitude, sendo de natureza extremamente grave, assim como sucede, *v.g.*, quando da prática de improbidade qualquer uma das espécies (enriquecimento ilícito, dano ao erário ou grave violação aos princípios), deve acarretar, sem a menor condescendência, a observância de um prazo decadencial significativamente ampliado (como dito, adotando o prazo citado do Código Civil, a par do aludido cômputo do prazo a partir da ciência da fraude)<sup>36</sup>.

Aplicando tais premissas ao presente caso, tem-se clara a licitude de o aplicador, diante do caso concreto, entender que não é digna de proteção após o curto período de cinco anos a conduta do administrado que infringiu normas protetivas do meio ambiente, atraindo a incidência de penalidades administrativas, mormente se levou a erro o enquadramento do seu empreendimento para fins ambientais. Isto principalmente em virtude da intercorrência de outros fatores (interesse social de assegurar a efetividade das medidas punitivas, principalmente diante da relevância dos valores jurídicos

<sup>35</sup> Revista de Interesse Público, n. 16, p. 43-44

<sup>36</sup> Juarez Freitas, Revista de Interesse Público, n. 16, p. 44.

feridos), devendo prevalecer, em conclusão pela aplicação da supremacia do interesse público e da legalidade e não apenas a segurança jurídica.

***5. Da ausência prescrição intercorrente; da possibilidade de suspensão e interrupção dos prazos decadenciais e prescricionais; da mera irregularidade dos equívocos cronológicos de juntada da documentação***

Especificamente em relação à prescrição intercorrente, que se consuma no curso de ação judicial ou de processo administrativo, certa é a não incidência da regra do § 1º do artigo 1º da Lei Federal nº 9.873/99, pelas razões exaustivamente analisadas no item 2. Os casos gerais de interrupção e suspensão estão relacionados no Código Civil e previstos em leis especiais no tocante à decadência e à prescrição incidirão no tocante à Administração Pública, sempre que sujeita às regras gerais da Lei nº 10.406/2002 e diplomas específicos sobre a matéria. Não há mais dúvida da superação do entendimento segundo o qual o prazo decadencial nunca se interrompe ou suspende, tendo em vista normas como o art. 54, § 2º da Lei Federal nº 9.784/99 que considera exercício do direito de anular qualquer medida da autoridade que importe impugnação à validade do ato (medida positiva interrompe o prazo decadencial de cinco anos para a revisão de ato anulável, iniciando-se nova contagem se for o caso).

Observe-se, por fim, que o prazo decadencial para o exercício do poder de polícia administrativa expira após imposta a penalidade cabível, sujeitando-se a Administração, a partir de então ao prazo prescricional incidente no tocante à sua pretensão na espécie. Com efeito, fixada a penalidade cabível em face da empresa infratora, iniciar-se-á o prazo prescricional decenal para a cobrança forçada dos valores devidos, com observância, nos casos cabíveis, da regra de transição do artigo 2.028 do Código Civil (Lei nº 10.406). Nesse sentido, confira-se a ponderação aviada no Parecer nº 12.618:

“Se após a constituição do crédito (findo o processo administrativo) o administrado deixa de cumprir sua obrigação/pagamento da multa, só então poderá a Administração fazer valer sua pretensão em recebe-lo mediante ação judicial própria (Execução Fiscal), a partir do que (desde que exigível) poderá falar-se em prazo prescricional.

A partir dos fundamentos expostos, conclui-se que, referindo-se a consulta apenas aos processos administrativos, não há que se falar ainda em prescrição, mas apenas em decadência nos termos deste parecer.” (fl. 11)

Assim, em relação às dívidas de natureza não tributária como as decorrentes de multas ambientais, tem-se que a prescrição da ação para a cobrança do crédito ocorre em 10 (dez) anos, observada a regra de transição do artigo 2.028 do novo Código Civil, exaustivamente analisada no item 3.

Registre-se, por fim, que os equívocos cronológicos na juntada da documentação aos autos em apenso consubstanciam meras irregularidades.

Tem-se a irregularidade quando os atos padecem de vícios materiais irrelevantes, reconhecíveis de plano, ou incursos em formalização defeituosa consistente em transgressão de normas cujo real alcance é meramente o de impor a padronização interna dos instrumentos pelos quais se veiculam os atos administrativos. Essas regras não teriam relevância jurídica externa, mas puramente interna. Sua violação só poderia acarretar sanções administrativas para os agentes que as desatenderam, mas em nada interferem com a validade do ato. Os atos irregulares, destarte, são aqueles maculados por pequenas irregularidades que não comprometem a compreensão do ato, dispensando até mesmo sua formal convalidação, porquanto não há qualquer repugnância à ordem jurídica e o princípio da segurança jurídica exige sua recepção dentro do sistema.

Segundo Vladimir da Rocha França:

“Os atos irregulares ingressam no ordenamento jurídico sem vícios que comprometam decisivamente sua pertinência e validade. Não chegam a ser classificados como atos inválidos, uma vez que os vícios presentes nos atos irregulares restringem-se a vício de formalização o qual a lei não considera essencial para a validade do ato administrativo e, que não demande a convalidação para corrigi-lo.” (RDA, v. 226, p. 78)

No mesmo sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

“Administrativo. Licitação. Vinculação às Cláusulas Editalícias. Publicidade Somente no Jornal de Grande Circulação Local. Ausência de Prejuízo. Prevalência do Interesse Público. Lei 8.666/93 (art. 49).

1. Demonstrada a suficiente abrangência publicitária da licitação e ausente alegação objetiva de prejuízo, prevalece o interesse público, como cancelador da legalidade do ato, perdendo significado a irregularidade ocorrida.

2. Recurso sem provimento.” (REsp nº 287.727-CE, rel. Min. Milton Luiz Pereira, 1ª Turma do STJ, DJU de 14.10.2002, p. 190).

“A regra enunciada no verbete n. 473 da Súmula do STF deve ser entendida com algum temperamento: no atual estágio do Direito brasileiro, a Administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos, desde que, além de ilegais, eles tenham causado lesão ao Estado, sejam insuscetíveis de convalidação e não tenham servido de fundamento a ato posterior praticado em outro plano de competência. É vedado ao Estado, sob o pretexto de que houve irregularidades formais, desconstituir unilateralmente a investidura de servidores nomeados mediante concurso público (RSTJ 24/210).

Nenhuma consequência juridicamente relevante decorre, por conseguinte, de eventuais vícios cronológicos na juntada da documentação nos autos do procedimento em apenso.

### **Conclusão**

Pelas razões expostas, entende-se pela observância do parecer normativo nº 14.556, de 19.09.2005, que afastou a conclusão do parecer nº 12.618, de 11.03.2002, afirmando a natureza decadencial do prazo a que se sujeita a Administração Estadual para o exercício do poder de polícia ambiental, sendo inaplicável o artigo 1º da Lei Federal nº 9.873/99, em especial a prescrição intercorrente prevista no § 1º do referido artigo 1º da Lei Federal nº 9.873/99. Reconhece-se não expirado o prazo para o Estado de Minas Gerais aplicar as penalidades cabíveis no exercício da polícia em favor da proteção ao meio ambiente em relação à empresa interessada, nos estritos termos da regra geral do prazo decenal do artigo 205 do novo Código Civil, incidente a partir do início da vigência da Lei nº 10.406.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 05 de outubro de 2005.

**Raquel Melo Urbano de Carvalho**

Procuradora do Estado

MASP 598.213-7

OAB/MG 63.612