



O Advogado-Geral do Estado, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:

“Aprovo. Em 4/3/2009”

Procedência: Instituto Estadual de Florestas - IEF

Interessados: Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas

Número: 14.897

Data: 4 de março de 2009

Ementa:

DIREITO AMBIENTAL – PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA – APURAÇÃO DE INFRAÇÃO A NORMAS AMBIENTAIS – COBRANÇA DE MULTA - PRAZOS DECADENCIAL E PRESCRICIONAL – LEI ESTADUAL 14.309/2002 E DECRETO ESTADUAL 44.844/2008 - AUSÊNCIA DE PREVISÃO – SUPERVENIÊNCIA DO DECRETO FEDERAL Nº 6.514/2008 – RE-RATIFICAÇÃO DO PARECER AGE Nº 14.556/2005.

RELATÓRIO

A Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas solicita seja examinada a possibilidade de edição de decreto, “suplementando o Decreto Estadual nº 44.844, de 26.6.2008, que *estabelece normas para licenciamento ambiental e autorização ambiental de funcionamento, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação de penalidades*” quanto ao prazo prescricional para cobrança judicial de débitos florestais.



Justifica a consulta o fato de que, após a emissão do Parecer AGE nº 14.556/2005, concluindo pelo prazo prescricional de 10 anos para a cobrança judicial de débitos florestais, sobreveio o Decreto Federal nº 6.514/2008, no qual está previsto prazo prescricional de cinco anos para a ação da administração, tendente a apurar prática de infrações contra o meio ambiente (art. 21), ao que se acresce o entendimento jurisprudencial, fixando também o prazo prescricional de cinco anos.

PARECER

O objeto da consulta cinge-se ao exame da viabilidade de acrescentar, ao Decreto Estadual nº 44.844/2008, regras sobre o prazo para a Administração cobrar judicialmente débitos florestais, considerando a previsão do Decreto Federal 6.514/2008, posterior à publicação do Parecer AGE nº 14.556/2005, e também a orientação jurisprudencial a respeito.

1. Das conclusões do Parecer AGE nº 14.556/2008:

O Parecer AGE nº 14.556/2005, após afastar a incidência, no âmbito estadual, de Lei Federal nº 9.873/99, que fixa prazo “prescricional” de cinco anos para ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, enfoca a questão do **prazo** para atuação da Administração Pública Estadual em dois momentos, com as seguintes conclusões:

1. Quanto ao prazo para o exercício do **poder de polícia ambiental**, com o fim de apurar a prática de infração contra o meio ambiente, define tratar-se de prazo de natureza **decadencial**. À míngua de norma específica no âmbito estadual, pela incidência do prazo decenal fixado como regra geral no novo Código Civil Brasileiro – art. 205); e
2. Após fixada a penalidade cabível, inicia-se o prazo **prescricional**, também decenal, para cobrança forçada dos valores devidos, observadas as regras de transição do art. 2.028 do mesmo Código Civil.



2- Da previsão de prazo “prescricional” para apuração de prática de infrações administrativas no Decreto Federal nº 6.514/2008:

Os artigos 21 e 22 do Decreto Federal nº 6.514, de julho de 2008 praticamente reproduzem os arts. 1º e 2º da Lei Federal nº 9.873/99. Assim, em rigor, o advento do Decreto 6.514/2008 não interfere nas conclusões do Parecer 14.556/05, porque editado quando em vigor a mencionada lei federal, tanto que afastou sua aplicabilidade e concluiu pela incidência da regra geral do art. 205 do Código Civil Brasileiro.

Embora o Decreto Federal fixe prazo prescricional de cinco anos para a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, cuida-se, na ótica do Parecer AGE 14.556/2008, de prazo **decadencial**, por se referir ao exercício do poder de polícia ambiental.

As conclusões de mencionado parecer, quanto aos prazos decadencial (exercício do poder de polícia ambiental) e prescricional (cobrança forçada dos valores devidos após fixação da penalidade cabível) encontra eco na doutrina e na orientação do Colendo Superior Tribunal de Justiça.

No Direito Tributário, o lançamento serve de marco divisor entre a decadência e a prescrição, visto que, “Constituído o crédito tributário pelo lançamento, cessa a cogitação de decadência para iniciar-se a cogitação de prescrição. Onde termina a primeira, começa imediatamente a segunda, sem qualquer hiato”, nas palavras do professor Kiyoshi Harada (*In Doutrina: Decadência e Prescrição*. Extraído do sítio eletrônico Universo Jurídico – www.uj.com.br).

Colhe-se o mesmo sentido no seguinte julgado do STJ, envolvendo direito tributário, cujo raciocínio deve ser feito na espécie:

“RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. PRAZOS PRESCRICIONAL E



DECADENCIAL. PENDÊNCIA DE RECURSO ADMINISTRATIVO.
RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

(...)

2. O Código Tributário Nacional estabelece **três fases** acerca da fruição dos prazos prescricional e decadencial referentes aos créditos tributários. A primeira fase estende-se **até a notificação do auto de infração** ou do lançamento ao sujeito passivo - período em que há o decurso do **prazo decadencial** (art. 173 do CTN); a segunda fase flui dessa notificação até a decisão final no processo administrativo - em tal período encontra-se suspensa a exigibilidade do crédito tributário (art. 151, III, do CTN) e, por conseguinte, não há o transcurso do prazo decadencial, nem do prescricional; por fim, na terceira fase, **com a decisão final do processo administrativo, constitui-se definitivamente o crédito tributário, dando-se início ao prazo prescricional** de cinco (5) anos para que a Fazenda Pública proceda à devida cobrança, a teor do que dispõe o art. 174 do CTN, a saber: "A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data da sua constituição definitiva." Precedentes.

3. Enquanto há pendência de recurso administrativo, não correm os prazos prescricional e decadencial. Somente a partir da data em que o contribuinte é **notificado do resultado do recurso** é que tem início a contagem do prazo de prescrição previsto no art. 174 do CTN. Destarte, **não há falar em prescrição intercorrente** em sede de processo administrativo fiscal.

4. Na hipótese dos autos, o lançamento ocorreu dentro do prazo de cinco anos em relação aos fatos geradores questionados, não decorrendo, pois, o prazo decadencial previsto no art. 173 do CTN.

Em seguida, o contribuinte foi notificado do auto de infração em 7 de maio de 1981 (fls. 44/55), impugnando o lançamento do crédito tributário (fls. 56/67). Após, foi proferida decisão administrativa às fls. 195/199, e, posteriormente, acórdão pelo Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais (fls. 200/203), tendo sido o contribuinte notificado da decisão em 23 de setembro de 1992 (fl. 40). A partir dessa data, então, o crédito tributário foi **definitivamente constituído, iniciando-se, portanto, a contagem do prazo prescricional** previsto no art. 174 do CTN. Por sua vez, a execução fiscal foi ajuizada em 22 de janeiro de 1993 e a citação da empresa ocorreu em 11 de junho de 1993 (fl. 245) e a do sócio embargante em 26 de maio de 1997 (fl. 245). Assim, não se implementou a **PRESCRIÇÃO**, tampouco a decadência.

5. Recurso especial parcialmente provido. (STJ - REsp 706175/RS - RECURSO ESPECIAL 2004/0168151-3 - RELATORA MINISTRA DENISE ARRUDA - PRIMEIRA TURMA - Data do Julgamento 07.08.2007 - Data da Publicação/Fonte DJ 10.09.2007, p. 190) (Destaquei)

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais adota essa mesma posição.
A propósito do tema, entre outros julgados:



“EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO - EXECUÇÃO FISCAL - **MULTA AMBIENTAL** - INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA - DECADÊNCIA - INOCORRÊNCIA - **PRESCRIÇÃO** DA PRÓPRIA PRETENSÃO. - Havendo a notificação do auto de infração, **não se fala em decadência**, mas, tão-somente, em prescrição, cujo prazo inicia sua contagem após a data da inscrição definitiva. - É de se reconhecer a prescrição da própria pretensão de exigência do crédito de **natureza não-tributária** quando ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos, a que alude o Decreto n. 20.910, de 1932.” Apelação Cível nº 1.0079.06.266107-3/001, Relator Silas Vieira, DOMG de 2/12/2008)

EXECUÇÃO FISCAL - **MULTA** ADMINISTRATIVA POR ATO ILÍCITO DECORRENTE DE AUTO DE INFRAÇÃO - DECADÊNCIA E **PRESCRIÇÃO** NÃO CONFIGURADAS.

É entendimento pacificado em nossos tribunais que, constituído o crédito **decorrente de multa administrativa ou o tributário**, através da notificação pelo auto de infração, não mais se fala em decadência, mas em prescrição, cujo prazo inicia-se após a data da inscrição definitiva.

A prescrição dos **créditos não-tributários** é regulada pelo Decreto 20. 910, de 1932, e ocorre em cinco (5) anos. (TJMG - APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0625.05.049267-1/001 - COMARCA DE SÃO JOÃO DEL-REI - RELATOR DESEMBARGADOR WANDER MAROTTA - Data do Julgamento: 30.10.2007 - Data da Publicação: 18.12.2007) (Destaquei)

Portanto, escoreita a distinção tão bem esclarecida no Parecer AGE 14.556/2005, entre prazo decadencial e prescricional, conforme o momento de constituição do crédito e de sua cobrança.

3- Da fixação do prazo decadencial – Posição do STF:

Resta, então, definir o prazo decadencial para o exercício do poder de polícia ambiental. Nesse ponto, com a devida vênua do entendimento fixado no Parecer AGE Nº 14.556/2005, adota-se a orientação dos tribunais superiores. Tal como no Decreto Federal 6.514/2008, fixa-o em cinco anos.

O Ministro Carlos Ayres Britto, no MS 24.448/DF, ao cuidar do tema “decadência” e tentar definir um “tempo médio” que atenda ao desejado critério da razoabilidade, fixa o prazo decadencial em cinco anos para o caso de controle externo pela Corte de Contas, cuja interpretação nos parece adequada



para a espécie. Vejamos trecho de seu voto:

24. É dizer, então: partindo do fundamento de que a pretensão anulatória de qualquer um do povo, frente aos atos administrativos ilícitos ou danosos, não deve ser diversa daquela do Poder Público para ver os particulares jungidos a ele, Poder Público, o renomado autor entende que o parágrafo 3º do artigo 6º da Lei nº 4.717/65 é de ser interpretado à luz dessa ponderação. Daí arrematar:

“O prazo de cinco anos, que é o prazo prescricional previsto na Lei da Ação Popular, seria, no meu entender, razoável e adequado para que se operasse a sanção da invalidade e, por consequência, a preclusão ou decadência do direito e da pretensão de invalidar, salvo nos casos de má-fé dos interessados”. (SILVA, Almiro do Couto. Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da administração pública com relação a seus atos administrativos. In: Revista de Direito Administrativo. Abr./jun. 1996. Rio de Janeiro, 204:21-31).

A esse, o Ministro acresce vários outros prazos. Segundo ele, de forma convergente quanto à razoabilidade desse tempo médio, são previstos em leis e na própria Constituição da República outros prazos de cinco anos, quais sejam: o art. 54 da Lei Federal 9.784/99; os arts. 173 e 174 do Código Tributário Nacional; o art. 19 do ADCT da CR/88; os arts. 183 e 191, também da Constituição de 1988 (usucapião extraordinário).

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello reconsiderou sua posição para adotar entendimento nessa mesma linha, no sentido de que, faltando regra específica que disponha de modo diverso, o prazo deverá ser o de cinco anos, considerando ser uma “constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos.” (*In Curso de Direito Administrativo* 23. Ed. p. 1018).

Com essas razões, pensamos deva ser observado o prazo decadencial de **cinco anos** para que a Administração Pública Estadual promova



a apuração de prática de infração a norma de direito ambiental, a contar da data que tiver conhecimento dela, em conformidade com o art. 57 da Lei Estadual 14.309/2002, *in verbis*:

“Art. 57 – A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de responsabilidade funcional, sem prejuízo de outras sanções civis e penais cabíveis.”

4- Marco para início da fluência do prazo prescricional:

O Decreto Estadual 44.844/08 autoriza os servidores credenciados para realizar a fiscalização e lavrar autor de infração, a aplicarem, fundamentadamente, a penalidade cabível (art. 27, §§ 1º e 2º). O autuado deverá ser **notificado** e terá prazo para apresentação de defesa. Se apresentada esta, inicia-se o procedimento para apuração do auto de infração que culminará com o julgamento do recurso, cuja decisão é irrecorrível, na forma do arts. 33 a 46 do citado Decreto.

Prevê, também, o Decreto Estadual:

*“Art. 32. Não sendo possível a autuação em **flagrante**, o autuado será **notificado**, pessoalmente ou interposta pessoa, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama, por publicação no Órgão Oficial dos Poderes do Estado ou mediante qualquer outro meio que assegure a ciência da autuação.*

Parágrafo único. Para produzir efeitos, a notificação por via postal independe do recebimento pessoal do interessado, sendo suficiente que a correspondência seja entregue no endereço por ele indicado ou no local da infração.

*Art. 33. O autuado poderá **apresentar defesa** dirigida ao órgão ou entidade responsável pela autuação, no prazo de vinte dias contados da notificação do auto de infração, lhe sendo facultada a juntada de todos os documentos que julgar convenientes à defesa, independente de depósito prévio ou caução.”*

[...]

*“Art. 48. As multas previstas neste Decreto deverão ser recolhidas no prazo de vinte dias da notificação da **decisão administrativa definitiva**, ressalvadas*



as hipóteses previstas no art. 47 e desde que acatada a proposta de assinatura de Termo de Compromisso.

§ 1º Na hipótese de apresentação de defesa ou recurso, as multas deverão ser recolhidas no prazo de vinte dias, contados da notificação da decisão administrativa definitiva, sob pena de inscrição em dívida ativa.”(Grifamos)

Com a notificação prevista no art. 32, inicia-se, portanto, o prazo prescricional para a Administração cobrar a multa. Esse é o marco divisor entre o prazo decadencial para apuração da infração e o prazo prescricional para cobrança judicial.

Se o autuado apresentar defesa, inicia-se o procedimento administrativo, durante o curso do qual não corre a decadência nem a prescrição. Esta começa a fluir somente a partir da notificação da decisão administrativa definitiva, nos termos do Decreto 44.844/2008.

5- Do prazo prescricional de cinco anos para cobrança forçada – Orientação jurisprudencial:

Quanto ao prazo prescricional, de acordo com a posição pacífica do STJ, **aplica-se** a “prescrição quinquenal, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, às ações de cobrança de multa administrativa **decorrente de ilícito ambiental**” com fundamento no princípio da igualdade. (REsp n. 623.023/RJ, relatora Ministra ELIANA CALMON).

No mesmo sentido:

RESP 1063128/SP – Relatora: Ministra Eliana Calmon. 2ª Turma. DJe 17/11/2008.

“Ementa: ADMINISTRATIVO – EXECUÇÃO FISCAL – ARTS. 165, 458 E 535 DO CPC – VIOLAÇÃO NÃO OCORRIDA – **MULTA AMBIENTAL** – IBAMA – **PRESCRIÇÃO** – APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32 – PRINCÍPIO DA ISONOMIA. (...)

2. Aplica-se a **prescrição** quinquenal, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, às ações de cobrança de **multa** administrativa decorrente de ilícito **ambiental**.

3. Recurso especial parcialmente provido, para acolher a exceção de pré-



executividade e julgar extinta, com resolução do mérito, a execução fiscal.”
(Grifos nossos)

“ADMINISTRATIVO. EXECUTIVO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ARGÜIÇÃO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ADMISSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO QÜINQUËNAL. ORIENTAÇÃO DESTA CORTE.

I - Consoante posicionamento do STJ, a **prescrição das ações judiciais para a cobrança de multa administrativa ocorre em cinco anos, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública, prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/32**. Em face da ausência de previsão expressa sobre o assunto, o **correto não é a analogia com o Direito Civil**, por se tratar de relação de Direito Público. Precedentes: REsp nº 905932/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, DJ de 28.06.2007; REsp nº 447.237/PR, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJ de 10.05.2006, REsp nº 539.187/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 03.04.2006 e REsp nº 436.960/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 20.02.2006.

II - *Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da **igualdade**, corolário do princípio da simetria* (AgRg no Ag nº 957.840/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 25.03.2008).

III - Agravo regimental improvido.

(AgRg no Resp 106.1001/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, 1ª Turma, julgado em 09/09/2008, DJ 06/10/2008) (Destacamos)

Confiram-se ainda: Resp 1057.477/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 04/09/2008, DJ 02/10/2008. Resp 714.756/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 07/02/2006, DJ 06/03/2006; Resp 539.187/SC, Rel. Ministra Denise Arruda, 1ª Turma, julgado em 21.02.2006, DJ 03/04/2006; Resp 444.646/RJ, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, 2ª Turma, julgado em 23/05/2006, DJ 02/08/2006.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, ratificam-se os fundamentos do Parecer AGE 14.556/2005, relativamente à **natureza decadencial** do prazo para o exercício do poder de polícia administrativa com o fim de apurar prática de infração



ambiental, e **prescricional** para a cobrança do crédito não-tributário.

Quanto à fixação desses prazos, decadencial e prescricional, com a devida vênua, é de se adotar a orientação jurisprudencial para afastar a conclusão pela incidência do Código Civil à espécie e fixá-los em cinco anos, cada qual, nos termos das razões expendidas.

Considerando não haver nenhum dispositivo de lei estadual que preveja prazo decadencial para exercício de poder de polícia ambiental ou prescricional para a cobrança de multa administrativa, sugere-se, nos exatos contornos da consulta formulada, a inclusão de dispositivos na Lei Estadual nº 14.309/2002, nos termos seguintes:

Decai em cinco anos a ação da Administração Pública Estadual objetivando a apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, a contar da data em que a autoridade ambiental delas tiver conhecimento, iniciando-se com a lavratura do auto de infração.

Prescreve em cinco anos a ação para cobrança do crédito decorrente de imposição de multa administrativa ambiental, a contar da notificação da decisão administrativa definitiva.

À consideração superior.

Belo Horizonte, em 3 de março de 2009.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA

Procuradora do Estado

MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692



Procedência: Instituto Estadual de Florestas - IEF
Interessada: Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas
Procuradora do Estado: Nilza Aparecida Ramos Nogueira

Visto.

Trata-se, no expediente, de se examinar quanto ao prazo prescricional para a cobrança judicial de débitos de natureza ambiental.

A razão da consulta, não obstante o Parecer AGE n.º 14.556, de 2005, reside no fato da publicação superveniente do Decreto federal n.º 6.514, de 2008, que fixou o prazo prescricional em 5 (cinco) anos.

Reexaminada a matéria, tendo em vista sobretudo a corrente jurisprudencial que se firmou perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, em período posterior a edição do Parecer AGE n.º 14.566, de 2005, constata-se que há convergência de que o prazo em questão seja de 5 (cinco) anos.

Com efeito, os precedentes jurisprudenciais citados no preclaro estudo empreendido pela Procuradora do Estado Nilza Aparecida Ramos Nogueira retratam tal evolução da matéria, em contraposição a orientação então externada no Parecer antes mencionado em relação aos prazos decadencial e prescricional.

Aliás, como bem destaca a ora parecerista, também a doutrina especializada tem retificado posicionamentos anteriores, de que é exemplo o recente escólio sobre a matéria professado por Celso Antônio Bandeira de Mello (in, Curso de Direito Administrativo, 23ª Ed., p. 1.018).

Nestes termos, com estes acréscimos, aprova-se o parecer exarado e, tendo em vista que o Parecer AGE n.º 14.566, de 2005 havia sido à época publicado no Diário Oficial, recomenda-se, ante a sua rerratificação aqui operada, que se promova, igualmente, a publicação do parecer que ora se aprova.

À consideração superior.

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Consultor Jurídico-Chefe
Masp. 598.222-8 - OAB/MG-62.597