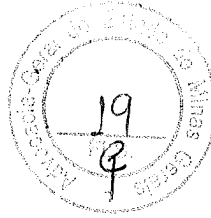




ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



**Procedência:** Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas - IEF

**Interessado:** Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas - IEF

**Parecer n.º:** 15.233

**Data:** 26 de fevereiro de 2013

**Ementa:** DIREITO AMBIENTAL – MULTA – PROCESSO ADMINISTRATIVO – PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE – NÃO RECONHECIMENTO POR AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL – PARECER AGE N. 15.047/10.

DECISÃO ADMINISTRATIVA – FUNDAMENTAÇÃO – ART. 93, IX, E 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E ART. 4º, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – LEI ESTADUAL N. 14.184/02.

## RELATÓRIO

A Procuradoria Jurídica do Instituto Estadual de Florestas, por meio do Ofício n. 071/2013, apresenta consulta referente a decisões proferidas em processos administrativos que anexa, solicitando orientação quanto ao procedimento a ser adotado.

O ofício vem esclarecer que:

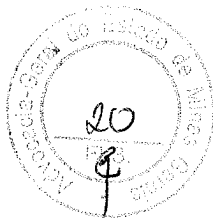
“Nos mencionados processos houve o seguinte procedimento: autuação do infrator, defesa interposta e posterior julgamento pela Comissão de Recursos Administrativos que, em orientação diversa do parecer contido no processo administrativo, determinou o

Av. Afonso Pena, nº 1.901, 3º andar, Bairro Funcionários - CEP 30.130-004 – Belo Horizonte/MG

  
Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Coordenadora de Área  
Consultoria Jurídica/AGE  
MASP 345.172-1 - QAB/MG 91.692



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



cancelamento dos respectivos autos de infração, sob a alegação de prescrição. Ato contínuo, as decisões foram publicadas.

Causa estranheza o fato da decisão não ter sido fundamentada, bem como o fato de não ter ocorrido a prescrição, tal como opinado pela CORAD.

Nesse sentido, serve a presente consulta para indagar:

- as decisões deverão ser mantidas, haja vista o trânsito em julgado e levando-se em consideração o princípio constitucional da razoável duração do processo;
- as decisões deverão ser anuladas a teor do princípio da autotutela da Administração, e em consonância com o Parecer desta Consultoria que não reconhece a prescrição intercorrente.”

A final, solicita a Consulente orientação quanto ao procedimento a ser adotado na hipótese de ser positiva a resposta à segunda indagação.

A consulta vem acompanhada da listagem dos autos de processos administrativos que a integram, bem como do questionamento levantado pela Assessora jurídica do IEF em Barbacena, entre outros documentos.

É o breve relatório.

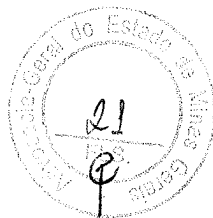
## PARECER

A Consultoria Jurídica já se pronunciou sobre essa matéria no Parecer AGE n. 15.047, de 24 de setembro de 2010. As conclusões em referido parecer são as seguintes:

- 1- Não se reconhece, no âmbito estadual, a prescrição intercorrente em procedimentos administrativos de aplicação de penalidade de multa. Nesse sentido, Parecer AGE n. 14.897/09 e fundamentos expostos no corpo do presente parecer.
- 2- Lavrado o auto de infração com aplicação concomitante da penalidade, exaure-se o curso do prazo decadencial para a Administração agir.
- 3- Decorrido o prazo de defesa sem manifestação do atuado,

Av. Afonso Pena, nº 1.901, 3º andar, Bairro Funcionários - CEP 30.130-004 – Belo Horizonte/MG

Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Coordenadora de Área  
Consultoria Jurídica/AGE  
MARP 348.172:1 - OAB/MG 91.692



constitui-se definitivamente o crédito e se inicia a fluência do prazo prescricional de cinco anos para cobrança.

4- Apresentada defesa, somente com a decisão definitiva no procedimento administrativo, ciência do infrator e não pagamento da multa no prazo legal começa a fluir o prazo prescricional de cinco anos para cobrança.

5- As conclusões e recomendações em relação aos procedimentos administrativos representativos de situações existentes no âmbito da Autarquia são as constantes dos itens III.1 e III.2.e III.3., supra.

O não reconhecimento da prescrição intercorrente no âmbito estadual se deve ao fato de inexistir previsão em lei estadual nesse sentido e a Lei Federal n. 9873/99 não tem incidência no Estado. A propósito, o Colendo Superior Tribunal de Justiça assim se pronunciou no julgamento do Recurso Especial n. 1.112.577/SP, representativo de controvérsia, nos termos do art. 543-C do CPC, consoante itens 5 e 7 da ementa do julgado de 9/12/09, Relator Ministro Castro Meira:

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

(...)

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

(...)

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



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



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

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

De outro lado, é certo que toda decisão proferida em processo administrativo deve ser fundamentada, em atendimento ao que determina o art. 93, IX, da Constituição Federal de 1988, de forma a assegurar o direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa.

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

A Lei Estadual n. 14.184/02, aplicável aos processos administrativos ambientais por força do disposto no art. 16 C da Lei Estadual n. 7.772/80, determina a observância, entre outros, do princípio da motivação e que a decisão indique os fundamentos de fato e de direito em que se funda, conforme art. 2º e 5º, inciso V, e, no art. 46, exige a motivação clara, apta a possibilitar o efetivo controle, *in verbis*:

Art. 46 - A Administração tem o dever de emitir decisão motivada nos processos, bem como em solicitação ou reclamação em matéria de sua competência.

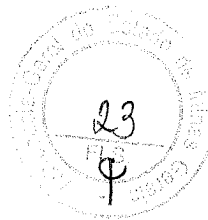
§ 1º A motivação será clara, suficiente e coerente com os fatos e fundamentos apresentados.

§ 2º Em decisões reiteradas sobre a mesma matéria, poderão ser reproduzidos os fundamentos de uma decisão, desde que não se prejudique direito ou garantia do interessado.

§ 3º A motivação de decisão de órgão colegiado ou comissão, ou de decisão oral, constará em ata ou em termo escrito.



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Dessa forma, as decisões proferidas nos processos que acompanham essa consulta, contrárias ao Parecer do Relator, não se sustentam por ausência de fundamentação, além do que a “justificativa”, em ato posterior, de cancelamento do Auto de Infração por ocorrência da prescrição sequer consigna se se pretendeu reconhecer a “prescrição intercorrente”, o que, insistisse, não é admitida no Estado à míngua de previsão legal.

Além disso, se a indicação da prescrição como motivo para o cancelamento dos autos de infração não fosse a intercorrente [entenda-se no curso do processo administrativo] de igual modo não se sustentariam as decisões, porque, como se pode denotar dos autos de infração, eles foram lavrados sob a égide da legislação estadual que já prevê a fixação da penalidade, o que significa que foi exercido o poder de polícia pelo Estado, não mais se havendo falar em prazo decadencial. Com as defesas dos autuados, deflagrou-se, para cada uma delas, o respectivo processo administrativo ambiental no curso do qual não corre mais a decadência e ainda não se inicia a fluência do prazo de prescrição para executar o crédito não tributário. O prazo prescricional somente se inicia com a lesão ao direito, ou seja, quando definitivamente constituído o crédito, ciente o autuado e este não efetuar o pagamento dentro do prazo legal.

Com efeito, as decisões de cancelamento dos autos de infração por ocorrência de prescrição são nulas e assim deverão ser declaradas, porque prolatadas, inicialmente, sem qualquer fundamento legal e, em momento posterior, indicada a prescrição como motivo do cancelamento dos autos de infração. Não incorporam, pois, um conteúdo que encontra fundamento de validade nas leis de regência.

Repise-se que decisão proferida em processo administrativo, notadamente aquela potencialmente apta a pôr fim à controvérsia administrativa, não prescinde de exame de todas as questões de fato e de direito suscitadas no âmbito da estrutura normativa procedimental.

Nessa oportunidade é de se deixar novamente registrado que não podemos fechar os olhos para a tormentosa questão da demora na conclusão do processo administrativo, bem como a previsão legal de prazo para decisão, após a instrução do processo, a teor do art. 47 da Lei 14.184/2002 e o disposto nos arts. 36 e 41 do Decreto n. 44.844/2008. De outro lado, contudo, também haveremos de tomar em consideração a existência de um volume muito grande



de processos para serem julgados, o que estaria provocando uma demora em sua conclusão. Mas, para além desse aspecto fático, de maior relevância se apresenta a questão de direito, vez que estamos tratando de punição por infração a normas ambientais que incorpora, também, finalidade pedagógica. A decisão em processos individuais repercute em uma esfera maior, coletiva, de proteção ambiental.

O prejuízo pela demora acaba por ser o comprometimento da eficácia das regras de proteção ambiental, fazendo surgir a necessidade de avaliação da razoável duração do processo num sentido inverso, ou seja, em prol da eficácia da regra da Constituição da República que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, fazendo prevalecer a proteção, uma vez que o reconhecimento dessa demora implica a não aplicação da penalidade de multa e, conseqüentemente, incentiva a infração a normas ambientais.

Destarte, a resposta à consulta é positiva para a segunda proposição, no sentido de declarar **nulas** as decisões e providenciar a ciência ao interessado para, querendo, apresentar o competente recurso.

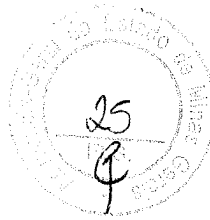
## CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto no corpo desse parecer, opinamos pela invalidação das decisões de cancelamento dos Autos de Infração, nos processos que integram essa consulta, cuja listagem está anexa ao Ofício n. 071/2013 da Procuradoria do IEF, para que outras sejam proferidas, providenciando-se a notificação do autuado, na forma do art. 42 do Decreto 44.844/08, para, querendo, interpor recurso no prazo de trinta dias, na forma do art. 43, do mesmo Decreto.

Obviamente, a declaração de nulidade de cada uma das decisões exaradas nos processos administrativos que integram a consulta deverá ser fundamentada, devendo o ato incorporar as disposições legais que restaram não atendidas - art. 93, IX, da Constituição Federal, art. 4º, § 4º, da Constituição Estadual e art. 47 da Lei Estadual n. 14.184/02 – bem como a incorrência da prescrição, conforme fundamentos expostos no corpo desse parecer, observados



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



os termos do Parecer AGE n. 15.047/2010.

À consideração superior.

Belo Horizonte, MG, aos 25 de fevereiro de 2013.

*Nilza Aparecida Ramos Nogueira*  
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA

Procuradora do Estado

MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

"APROVADO EM 25/02/13"

*Sérgio Pessoa de Paula Castro*  
Sérgio Pessoa de Paula Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
Masp.: 592.212-8 - OAB/MG 62.597

APROVO EM

26/02/2013

*Marcos Antônio Rebelo Romaneli*  
Marcos Antônio Rebelo Romaneli

Advogado-Geral do Estado

OAB/MG 32.060 - Masp.: 278.486