

PRESCRIÇÃO DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO MEIO AMBIENTE

Statute of limitations for administrative offenses against the Environment

Luís Carlos Silva de Moraes¹

ÁREA: Direito Ambiental. Direito Administrativo.

RESUMO: O presente trabalho está centrado em demonstrar as regras de prescrição aplicáveis às infrações administrativas ao meio ambiente, demonstrando que seguem o mesmo padrão e lógica do sistema jurídico, não havendo inovações e exceções a serem consideradas, apenas elementos importantes do termo inicial da contagem do prazo.

PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente; prescrição; infrações administrativas; sistema jurídico analítico.

ABSTRACT: This paper is focused on demonstrating the rules of limitation applicable to administrative infractions against the environment, showing that they follow the same pattern and logic of the legal system, with no innovations or exceptions to be considered, only important elements of the initial term for counting the period.

KEYWORDS: environment; statute of limitations; administrative offenses; analytical legal system.

¹ Moraes. Luís Carlos Silva de. Integrante da Advocacia-Geral da União. Procurador da Fazenda Nacional. Autor dos livros Código Florestal Comentado, Curso de Direito Ambiental e Multa Ambiental. Convocado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado para auxiliar os relatores do projeto de lei que aprovou a Lei nº 12.651/2.012 (Novo Código Florestal). Também auxiliou o relator da Lei do Estado de São Paulo nº 15.684/2015, que instituiu o Programa de Regularização Ambiental de São Paulo (moraes.luis@terra.com.br).

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Sistema Jurídico como instrumento de Segurança Jurídica e Paz Social; 3. Positivismo e Prescrição; 4. O perigo em transformar a exceção em regra; 5. Prescrição das infrações contra o Meio Ambiente: prazo e legislação aplicável.; 5.1. Prazo: Súmula nº 467 do Superior Tribunal de Justiça; 5.2. Aplicabilidade da lei nº 9.873/1.999.; 5.2.1. Da divergência com o STJ: posição de aplicação da lei nº 9.873/99 a estados e municípios. Autuação pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. 6. Considerações finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

Com o “nascimento” da infração ambiental, seja administrativa ou penal, passa a fluir o prazo para sua punição. Caso isso não se dê no prazo previsto na legislação, ocorre a prescrição e a obrigação deixa de ser exigível.

As infrações penais têm a prescrição regulada pelas regras gerais do Código Penal, por expressa determinação do artigo 79 da Lei nº 9.605/1998².

O presente estudo se preocupa com o tratamento das infrações administrativas ao meio ambiente, da existência à contagem do prazo, considerando alegação genérica de corrente doutrinária defensora da imprescritibilidade das infrações ambientais.

2. O SISTEMA JURÍDICO COMO INSTRUMENTO DE SEGURANÇA JURÍDICA E PAZ SOCIAL

A evolução histórica da humanidade sempre exigiu inovações do Direito. Esse é demandado em soluções para os fatos novos provenientes do progresso. O Direito resolve conflitos, nunca os cria. Toda lide (pretensão resistida) necessita de um fim, seja por ação ou omissão, por provocação ou inércia, MAS busca-se um fim, um fechamento.

Para isso, há o sistema jurídico, da Constituição à singela portaria. Um arcabouço de textos cogentes servido para adequação e ajustes entre o público e o privado, entre a lesão e a proteção.

É um sistema que age e reage, pois estabelece normas de estabilidade e outras necessárias a punir quem contra ele se posiciona. O beneficiado pela norma

² Lei nº 9.605/1998: Art. 79. *Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.*

de estabilidade é o “titular do direito”, o que se rebela é o “infrator”. Na esfera civil e/ou administrativa se fala em sujeito ativo e sujeito passivo. Na esfera penal em titular da ação (o Estado), vítima e réu.

Independentemente do texto, sempre se fará presente a preocupação com a segurança jurídica e a paz social. Geralmente, existem pessoas (físicas e jurídicas, pública e privadas), os sujeitos e/ou titulares de direito, que provocam a utilização desse sistema, até porque o Estado-juiz tem uma posição inercial, só atuando quando provocado.

E aí passam a ser importantes os instrumentos jurídicos da decadência e da prescrição, pois o Direito sempre observa a “conduta” (ação **ou omissão** humana juridicamente relevante). Mesmo no caso de omissão, o sistema jurídico busca a segurança jurídica e a paz social. Se o titular não exerce o seu direito, subentende-se que nada vale ou a relevância é menor que o custo de exercê-lo. O sistema jurídico não pode ficar eternamente esperando o fim da omissão, quando a meta é sempre a segurança jurídica e a paz social. Dessa forma, a omissão por um certo período gera e extinção de exercer esse direito.

Os aspectos temporal e cronológico foram considerados, pelo estabelecimento de prazo para o exercício da constituição de um direito, bem como da punição a quem o impede de externar seus efeitos, o que se estabilizou com a aplicação dos institutos da decadência e da prescrição.

Se o agente/titular não exerce seu direito em tempo razoável, a “caixa de ferramentas” do Estado de Direito se fecha a ele, com a consequência de que a proteção jurídica ao objeto em questão não mais será dada, pois o sistema jurídico reconhece a extinção do direito (decadência) ou a sua impossibilidade de exercício/proteção (prescrição). Nada mais havendo o que proteger, restabelece-se a situação de segurança jurídica e paz social para todos, envolvidos e terceiros.

3. POSITIVISMO E PRESCRIÇÃO

As regras de decadência e prescrição atuam de forma decisiva em um sistema jurídico. Exceções à essa sistemática são expressas e da mais estreita exceção, porque a abertura nesse sentido iria pesar tanto o funcionamento do sistema jurídico, com situações em aberto, todas repercutindo em outras durante um espaço temporal que ninguém mais teria direito pela inexistência de certeza, em razão das condições de exceção que nunca se fecham. Seria permitir que o

sistema jurídico sabotasse a si, o que não se admite pois da égide dele o pensamento que *o Direito não admite antinomias*³.

A Constituição Federal é analítica, fazendo prever expressamente quais as hipóteses onde não há prescrição (v.g.: art. 5º, incisos XLII e XLIV e art. 231, §4º).

Se a Constituição é analítica e diz quais as situações em que não há prazo de prescrição, não há como estabelecer por simples inferência, de forma indireta, a imprescritibilidade. Onde quis disse. Se nada menciona, é sinal de inexistência de regra de exceção à norma prescricional.

Ainda, para alguns temas específicos, a Constituição ou já estabeleceu um prazo específico (v.g.: art. 7º, XXIX) ou definiu que seria atribuição de lei complementar (art. 146, III, b). Para os demais casos o tema cabe à lei ordinária.

Por se relacionar com a parte geral das obrigações, é tema de lei ordinária, com base na competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (CF, art. 22, I).

Não há lei ordinária específica que trate da prescrição das infrações administrativas ao meio ambiente. Além do Código Civil (Lei nº 10.406/02), existem mais duas legislações federais que tratam o tema: o Decreto nº 20.910/32 e a Lei nº 9.873/99. Não se aplicando essas duas últimas, incide a regra geral do Código Civil.

Conclusão: onde a Constituição achou importante, definiu expressamente as hipóteses de imprescritibilidade. Todo o resto deixou para a lei complementar e a ordinária, ou seja, definir se há ou não e qual o prazo de decadência e de prescrição. Se lei específica não definir, aplica-se o Código Civil como regra geral. Num sistema positivo e analítico como o brasileiro, a regra é a existência de prescrição, a exceção são as previstas na Constituição e as que a legislação - complementar ou ordinária - expressamente estabelecerem.

Mais um reforço: a imprescritibilidade é exceção. Ampliar esse rol comprometerá o próprio sistema jurídico pela impossibilidade desse em ofertar a sua essência: a segurança jurídica.

Exemplo: se o ato de compra e venda de imóveis não tivesse prescrição, situações ocorridas no século XVIII, na zona rural, poderiam ser levantadas para se debater sobre os edifícios da Avenida Paulista. Por isso que nesses casos, independente de boa-fé ou má-fé, se todos os documentos nada valerem, a segurança é alcançada pela *prescrição consumativa* (usucapião). Nome conceitual

³ BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico, p. 86. Brasília: Editora UNB, 1999, p. 22; PASOLD, Cesar Luiz. Ensaio sobre a ética de Norberto Bobbio. Florianópolis: Conceito, 2008.

muito bem-posto, pois o direito é consumado de qualquer forma, para que a segurança jurídica seja alcançada. Outro caminho é o caos.

Parte da doutrina alega a imprescritibilidade da obrigação de recuperação ambiental de forma ilimitada. Essa posição, salvo melhor juízo, não possui fundamento jurídico expresso. Segurança jurídica é essencial a qualquer área do Direito. Quando todos demoram, a evolução do Direito identifica essa inércia como desinteresse objetivo que também merece reprimenda, a qual vem pelo reconhecimento de prescrição ou decadência.

A alegação de imprescritibilidade das infrações ambientais sem previsão expressa não se sustenta. A insistência cria grave antinomia. No homicídio (artigo 121 do Código Penal), ou seja, tirar a vida de um ser humano, a prescrição é de 30 anos. A própria Lei nº 9.605/98 estabelece vários tipos penais em que se busca punir a morte de fauna e/ou flora, cada qual com o respectivo prazo prescricional estabelecido. Seria no mínimo contraditório o crime ambiental ter prescrição e a infração administrativa ambiental não. Seria o mais poder menos; o menos poder mais. Que fique claro: as infrações ambientais têm prazo prescricional.

4. O PERIGO EM TRANSFORMAR A EXCEÇÃO EM REGRA.

Seja na esfera penal ou na administrativa, o sujeito ativo da obrigação é o Estado, o qual obedece ao princípio da legalidade estrita, ou seja, na falta de previsão, não há ação do poder público.

Não se pode aproveitar somente a parte que se aprecia de um sistema jurídico, repudiando o contrapeso nele presente. A alteração do nosso sistema jurídico para prever a imprescritibilidade das obrigações de reparação ambiental pode ser estabelecida por lei ordinária. Se isso é anseio do legislador, que assim se faça.

Entretanto, trilhar por esse caminho trará pior que bem. Primeiro, pois é reconhecer a ineficiência do agente público, como se impedir a prescrição garantiria a punição. Sim, mas o *efeito colateral* terá efeito de punir a todos. Exemplos:

- a) Licenciamento ambiental: ainda que precária, nenhum servidor público irá se aventurar em conceder uma licença ambiental, pois pelo resto da vida ou até mesmo já aposentado, pode ser responsabilizado por aquele ato e perder sua pensão; ainda que venha a conceder a licença, irá negar

primeiro, pedindo vários estudos desnecessários, para provar uma falsa diligência, pelo excesso. Cabe lembrar que já com prazo prescricional o princípio constitucional do “prazo razoável do processo” (CF, art. 37) não se vem respeitando;

- b) Agentes financeiros: a legislação atribui a solidariedade por infração ambiental a qualquer um, pessoa física e/ou jurídica, que participe “**de qualquer forma**” da infração ambiental, sempre ressaltando que esse ilícito administrativo se analisa pelo prisma da responsabilidade civil objetiva. Portanto, qualquer agente financiador seria responsável por uma obra, 50 anos após sua conclusão;
- c) Herança, família e sucessão: netos que receberem herança de seus avós poderiam ser responsabilizados por atos ocorridos há 50 anos atrás.

Estamparia aqui uma centena de páginas com situações que trarão mais o mal que o bem. A ideia foi posta.

Portanto, lei ordinária pode estabelecer a imprescritibilidade das infrações administrativas ao meio ambiente, mas inferior essa exceção, será contrária à segurança jurídica e à paz social.

5. PRESCRIÇÃO DAS INFRAÇÕES CONTRA O MEIO AMBIENTE: PRAZO E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL.

5.1. PRAZO: Súmula nº 467 do Superior Tribunal de Justiça.

Após extenso debate entre a aplicação da regra geral do Código Civil ou do Decreto nº 20.910/1.932, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o tema com a edição da Súmula nº 467, com se seguinte teor:

Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.

(STJ – Súmula nº 467, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/10/2010, DJe 25/10/2010 – grifos nossos).

Para o STJ, no caso das multas ambientais, seria aplicável o Decreto nº 20.910/32. A conclusão foi positiva, com interpretação “conforme a Constitui-

ção”, com base na necessária aplicação do princípio da isonomia (art. 37, CF/88) para fazer incidir ... *o prazo encartado no art. 1º do Decreto n. 20.910/32, também de 5 (cinco) anos, pois, se o Estado dispõe do prazo de cinco anos para ser acionado por seus débitos, nos termos deste último dispositivo, mercê do princípio da isonomia, tal lastro prescricional deve ser aplicado também no caso de cobrança do Estado contra o contribuinte*⁴ (leia-se infrator, na dinâmica ambiental).

Aspecto importante identificado é que o STJ não declarou uma norma de prescrição de forma inovadora, mas foi buscar no sistema jurídico positivo já existente a norma que entende aplicável nas infrações ambientais.

5.2. APLICABILIDADE DA LEI Nº 9.873/1.999.

Um dos aspectos que motivaram o STJ a editar a Súmula 467 foi a limitação da aplicação da Lei nº 9.873/99 apenas à esfera federal, o que deixaria de fora todas as multas estaduais e municipais porque ... *consolidado o entendimento no Superior Tribunal de Justiça, (...) de que a Lei 9.873/1999 é inaplicável aos Processos Administrativos Punitivos desenvolvidos por Estados e Municípios, porquanto sua incidência deve se restringir ao âmbito federal*⁵.

Decidida a aplicação da Lei nº 9.873/99 apenas à esfera federal, é importante frisar que essa acabou por colocar em texto legal o princípio da *actio nata*, quanto ao momento em que se inicia a contagem de prazo prescricional das multas ambientais. Confira-se:

*Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, **contados** da data da prática do ato ou, **no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.***

O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio da *actio nata* e até o momento em que cesse a lesão de caráter continuado.

Entretanto, caso seja emitido auto de infração e haja recurso administrativo, *a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento*

⁴ STJ - AgRg nos EDcl no REsp 576.573/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/06/2010, DJe 27/09/2010.

⁵ STJ - REsp 1.522.753/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 04/08/2015.

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 cobrado⁶ (g.n.).

Seja por determinação de lei federal ou por posição doutrinária e jurisprudencial pacífica quanto a aplicação da *actio nata*, o início da contagem do prazo prescricional coincide com o momento em que se encerram os atos executórios da infração. Enquanto houver alguma conduta de execução do ilícito, o prazo ainda não se iniciou. Se uma empresa está poluindo acima dos limites por 30 anos, somente quando prove ter passado a emitir poluentes dentro do limite legal é que se inicia o prazo prescricional.

A maioria das situações de fato impedem o reconhecimento do transcurso do prazo prescricional, pois ou os fatos são **instantâneos de efeitos permanentes ou de caráter continuado**. Isso significa que, mesmo tendo a degradação iniciada há muito tempo, porque o *status* não se alterou, ela continua acontecendo hoje e, portanto, ainda em situação de flagrante infração à lei.

Isso é suficiente para definir a inexistência de prescrição pela *actio nata* em 99,99% dos casos. O remanescente 0,01% se resolvem com uma atuação regular do poder público, evitando que o prazo transcorra por inteiro.

Da exposição acima, provados os requisitos da continuidade da lesão, é pouco provável que ocorra a prescrição, mas daí a reconhecer a imprescritibilidade se tem uma larga linha divisória.

5.2.1. DA DIVERGÊNCIA COM O STJ. POSIÇÃO DE APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.873/99 A ESTADOS E MUNICÍPIOS. AUTUAÇÃO PELO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – SISNAMA.

O STJ optou pela não aplicação da Lei 9.873/99 para Estados e Municípios, alegando que essa legislação se aplica apenas à Administração Pública Federal. Entretanto, salvo melhor juízo, esse requisito está atendido quanto ao exercício de poder de polícia ambiental, porque ele é federal, como se identifica no artigo 6º da Lei nº 6.938/81:

⁶ STJ - REsp 1.112.577/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 08/02/2010.

*Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, **constituirão** o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA ... (g.n.).*

Já de início se vê que o sistema é nacional com integração das entidades estaduais e municipais de meio ambiente. Isso fica ainda mais estruturado na própria Lei nº 9.605/98, onde o §1º do artigo 70 confere poder de lavrar auto de infração exclusivamente às autoridades do SISNAMA, ou seja, o auto de infração, mesmo tendo como emissor órgão estadual ou municipal, tem reconhecimento nacional. Confira-se:

Art. 70. (...)

*§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos **ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA**, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.*

Finalmente, prova de que o auto de infração tem vínculo federal está no trâmite do recurso administrativo, sendo previsto que a última esfera recursal administrativa será a instância superior do SISNAMA, como expressamente previsto no artigo 71 da Lei nº 9.605/98, a saber:

Art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:

I - Vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

II - Trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;

*III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior **do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;*

IV - Cinco dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.

Essa lei ordinária estabelece que a instância superior é **do** SISNAMA, o que é muito diferente de “recurso à autoridade superior”.

A instância superior do SISNAMA é necessariamente a federal (art. 6º, Lei nº 6.938/81). E, finalmente, há previsão de recurso hierárquico para o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA (art. 130, Decreto nº 6.514/08). Portanto, ainda que a multa ambiental se inicie nos órgãos seccionais ou locais do SISNAMA (Estado e Município, art. 6º, V e VI da Lei nº 6.938/81), a decisão que torna o auto de infração definitivo e exigível é federal.

E, finalmente, a redação do artigo 76 da Lei nº 9.605/98 mostra essa noção de sistema, pois havendo fiscalização de órgãos de distintas esferas, havendo multiplicidade de multas, somente um auto de infração prevalece:

Art. 76. O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.

Essa noção de **sistema uno** tem alicerce Lei nº 6.938/81, pois a exclusão da multa do ente federal em razão do estadual ou municipal, se dá pela existência da competência expressa de fiscalização dos órgãos seccionais e locais **do SISNAMA** (art. 6º, incisos V e VI da Lei nº 6.938/81).

Conclusão: o SISNAMA é órgão federal. O auto de infração ambiental (federal, estadual ou municipal) é documento do SISNAMA e, portanto, a ele aplicável a Lei 9.873/99, porque produzido por entidade integrante desse órgão público federal, tornando aplicável essa lei ordinária federal que trata sobre processo administrativo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentado o microsistema jurídico de análise de existência ou não de prescrição das infrações ambientais, está patente a total possibilidade de atuação do ente público, de qualquer esfera, para a punição por infração ambiental. Se não o fez em tempo – e que não é exíguo – então a prevalência da segurança jurídica e paz social demanda o reconhecimento da prescrição das infrações administrativas ao meio ambiente, no prazo de cinco (5) anos contados do momento em que se encerra a conduta delitiva.

REFERÊNCIAS:

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico, p. 86. Brasília: Editora UNB, 1999, p. 22; PASOLD, Cesar Luiz. Ensaio sobre a ética de Norberto Bobbio. Florianópolis: Conceito, 2008.

BRASIL: STJ - AgRg nos EDcl no REsp 576.573/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/06/2010, DJe 27/09/2010.

BRASIL: STJ - REsp 1.522.753/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 04/08/2015.

BRASIL: STJ - REsp 1.112.577/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 08/02/2010.

Submissão: 22. setembro.2023

Aprovação: 30. setembro.2023