

Sisema

Sistema Estadual de Meio Ambiente
e Recursos Hídricos

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CERH/MG

[Câmara Técnica Institucional - CTIL](#)

Reunião: 23/10/2020

Superintendência de Controle Processual

Pauta

- 1- Decadência;**
- 2- Prescrição;**
- 3- Prescrição intercorrente;**
- 4- Correção dos valores das multas;**
- 5- Aplicação da norma no tempo;**
- 6- Notificação para regularização.**

1- Decadência

- **Objetivo:** evitar a eternização de conflitos em razão da manutenção de situações jurídicas pendentes ¹.
- **Conceito:** é a perda do **direito potestativo** pela inércia do seu titular no período determinado em lei ².
- **Configuração:** compete ao Estado a **imposição de restrições a direitos individuais, a fim de salvaguardar o interesse público**, atuando assim no **exercício do chamado poder de polícia**, que deve ser exercido dentro do prazo previsto na norma, sob pena de caracterizar decadência.
- **Prazo:** após **ciência do fato constitutivo** da infração administrativa, a administração pública possui o **prazo de cinco anos para lavrar o auto de infração. A decadência, portanto, começa a produzir efeitos a partir da ciência do fato e antes da instauração do processo administrativo para apurar a infração.**

Não basta a lavratura do auto de infração. O autuado deverá ser regularmente cientificado, tendo em vista as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

¹ CARVALHO, Raquel. Prescrição e decadência: distinções e conceitos. Disponível em <http://www.raquelcarvalho.com.br/>

² “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” (AMARAL, Francisco.2003, p.576 e 579) .

1- Decadência

- Lei Estadual nº 21.735/2015

*Art. 2º – O exercício do dever de fiscalização da administração pública estadual, direta, autárquica e fundacional, visando a apurar ação ou omissão que configure infração administrativa ou contratual e a aplicar a respectiva penalidade, **decai em cinco anos a contar da data em que a autoridade administrativa competente para fiscalizar tomar conhecimento do ato ou do fato.***

[...]

*§ 2º – **Considera-se exercido o dever de fiscalização com a notificação do interessado acerca da lavratura de auto de fiscalização ou de infração (...)***

- Parecer AGE nº 15.047/2010 de 24/09/2010:

*[...] Ratifica-se, pois, o entendimento de que a Administração **tem o prazo de cinco anos, a contar da data em que tomou ciência da prática de infração ao meio ambiente, para proceder ao exercício do poder de polícia e lavrar o auto de infração.** [...]*

2- Prescrição

- **Objetivo:** evitar a eternização de conflitos em razão da manutenção de situações jurídicas pendentes.
- **Conceito:** É a perda da **pretensão**¹ de reparação do direito violado, em virtude da inércia do seu titular, no prazo previsto em lei. A prescrição atinge o direito de exigir em juízo a prestação inadimplida (art. 189 do Código Civil de 2002).
- **Configuração:** Em vista da necessidade de garantia dos direitos a ampla defesa e contraditório a constituição do crédito não-tributário oriundo de multas lavradas pelo Sisema somente se aperfeiçoa com a conclusão do processo administrativo respectivo.

A prescrição, portanto, começa a produzir efeitos depois da conclusão do processo administrativo para apurar a infração. A partir da conclusão do processo inicia-se o prazo para início da pretensão executória do Estado.

- **Prazo:** Cinco anos **após a constituição definitiva do crédito**, ou seja, após o trânsito em julgado do processo administrativo.

¹ Pretensão é expressão utilizada para caracterizar o **poder de exigir de outrem, coercitivamente, o cumprimento de dever jurídico.**

2- Prescrição

- Lei Estadual nº 21.735/2015

Art. 3º – Constituído definitivamente o crédito não tributário, mediante regular processo administrativo, prescreve em cinco anos a pretensão de exigí-lo.

§ 1º – Considera-se definitivamente constituído o crédito não tributário quando a obrigação se tornar exigível, notadamente quando:

(...)

II – o devedor não pagar nem apresentar defesa no prazo legal;

III – não mais couber recurso da decisão administrativa, certificando-se a data do exaurimento da instância administrativa.

§ 2º – O prazo prescricional começa a ser contado no dia do vencimento do crédito sem pagamento ou na data do exaurimento da instância administrativa que confirmar a aplicação da penalidade, observado o disposto no § 3º do art. 2º da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

2- Prescrição

- Parecer AGE nº 15.047/2010 de 24/09/2010:

[...]

*Procedida à lavratura do auto de infração com a imposição da penalidade e notificado o infrator, está exercido o poder de polícia e não há mais a possibilidade de a Administração decair desse poder-dever. **A partir de então não se cogita mais de prazo decadencial para a Administração agir, mas ainda também não se iniciou a fluência do prazo prescricional, que somente se dará a partir da constituição definitiva do crédito não-tributário. E isso ocorrerá: (1º) a partir do decurso do prazo para defesa do autuado. Exaurido, começa a fluir o prazo de cinco anos para a Administração exigir o recolhimento do crédito. (2º) apresentada defesa pelo autuado, deflagra-se o procedimento administrativo e somente com a notificação da decisão definitiva proferida principia o prazo prescricional.***

- Súmula 467 STJ (Data da Publicação - DJ-e 25-10-2010): “*Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.*”

3- Prescrição Intercorrente

- **Conceito:** é a prescrição operada no curso do processo, seja administrativo ou judicial.
- **Objetivo:** evitar a eternização de conflitos em razão da manutenção de situações jurídicas pendentes.
- Depende de lei para sua caracterização.
- Não está prevista na legislação mineira.
- Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.
- Lei nº 21.735, de 03 de agosto de 2015, Dispõe sobre a constituição de crédito estadual não tributário, fixa critérios para sua atualização, regula seu parcelamento, institui remissão e anistia e dá outras providências.

3- Da prescrição intercorrente

- Lei nº 9.873 de 23 de novembro de 1999 - Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva e dá outras providências.

Art. 1º. (...)

§ 1º. Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

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

III - pela decisão condenatória recorrível;

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

3- Da prescrição intercorrente

- Parecer AGE nº 15.047/2010:

No Parecer AGE n. 14.556/2005 ficou definido não se aplicar, no âmbito estadual, a Lei Federal n. 9.873/99, o que foi reafirmado no Parecer AGE n. 14.897/09 em relação ao Decreto que a regulamentou, de n. 6.514/2008, o qual prevê prescrição intercorrente no procedimento administrativo.

[...]

Com efeito, mesmo nestas situações de autuação mais antigas, não se reconhece a possibilidade de prescrição intercorrente, mas de fluência do prazo decadencial até o momento em que se aplica definitivamente a penalidade de multa, com a ciência do interessado.

[...]

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.

4- Correção dos valores das multas

- Lei nº 21.735/2015 de 03/08/2015:

Art. 5 [...]

§ 1º A taxa Selic incide a partir do dia em que o débito deveria ter sido pago até o dia anterior ao de seu efetivo pagamento, respeitando-se os índices legais fixados ou pactuados para o período anterior à publicação desta Lei.

§ 2º A taxa Selic incide também durante o período de suspensão da exigibilidade do crédito não tributário decorrente de impugnação ou recurso.

- Decreto nº 46.668/2014, de 15 de dezembro de 2014.

- Decreto nº 47.383/2018, de 02 de março de 2018.

4- Correção dos valores das multas

- Parecer AGE 16.046/2018:

*(...) ratificamos a posição da Advocacia-Geral do Estado, externada na Nota Jurídica n. 4.292/2015, especialmente quanto ao ponto relativo à **natureza declaratória da decisão administrativa** que confirma a **juridicidade da aplicação da penalidade**, o que justifica a **incidência de juros no período, a cujo fundamento soma-se a previsão do art. 5º da Lei Estadual n. 21.735/2015, cujo § 2º prevê que a "taxa Selic incide também durante o período de suspensão da exigibilidade do crédito não tributário decorrente de impugnação ou recurso"**, ou seja, está legalmente fixada a **incidência de juros no curso do processo administrativo** que redundará na constituição de um crédito decorrente de sanção administrativa pecuniária, **ficando por conta do impugnante o risco de sua decisão de contestar a cobrança e de eventual superveniência de decisão administrativa confirmadora da sanção pecuniária.***

5 - Aplicação da norma no tempo :

- Norma mais benéfica X *tempus regit actum*.
- **Nos termos do art. 5º, XXXVI, CR/88:**
Art. 5º (...)
XXXVI - a Lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.
- **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei nº 4.657/42:**
Art. 6º - **A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.**
- **Decreto nº 47.383/2018:**
Art. 134 – *Ficam mantidas as penalidades aplicadas anteriormente à vigência deste decreto, bem como seus critérios de correção monetária e incidência de juros.*
- **Regra:** ao menos em regra, a lei em vigor deve produzir efeitos imediatamente (*tempus regit actum*), devendo ser os fenômenos jurídicos regidos pela norma vigente à época em que ocorreram.

5 - Aplicação da norma no tempo :

- No direito ambiental sancionatório a retroação normativa é autorizada?

- **Direito penal e tributário:** no âmbito do direito material penal e do direito tributário penal, a retroatividade excepcional da lei sancionatória mais benéfica foi prevista de modo expreso:

CP - Art. 2º (...) Parágrafo único - A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984).

CTN - Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito: II - tratando-se de ato não definitivamente julgado: a) quando deixe de defini-lo como infração; b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo; c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.

[...]

- **Direito ambiental:** não se tem notícia da existência de normas que imponham ou permitam a retroação da legislação ambiental a atos infracionais perpetradas no âmbito do Estado de Minas Gerais.

5 - Aplicação da norma no tempo :

- Nota Jurídica nº 83/2018, de 07 de junho de 2018

É de se asseverar que os atos normativos em questão se inserem dentro de atividade administrativa em que há predomínio do interesse público sobre o particular, devendo-se destacar, ainda, que tal predomínio deve ser levado ao limite em razão da natureza jurídica difusa e intergeracional do bem jurídico ambiental.

(...) diferentemente do direito tributário e do direito penal, na seara ambiental a relação jurídica não se estabelece entre o Estado e o particular, mas entre o infrator e as futuras e presentes gerações, atuando o órgão ambiental estatal como administrador de interesse atemporal de titularidade difusa.

*Dessa feita, no âmbito do direito sancionatório ambiental, a possibilidade de retroação de norma mais benéfica assume contornos específicos, **pois se ela se afigura como mais favorável na perspectiva do infrator, o mesmo não se pode dizer sob a perspectiva das presentes e futuras gerações, que têm seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ameaçado por ato ilícito.***

Por tal razão, o entendimento desta Assessoria é o de que no microsistema ambiental não se vislumbram os mesmos valores que inspiraram o legislador a impor a aplicação retroativa da norma mais benéfica na seara do direito material penal e do direito tributário penal. Também nesse sentido, a doutrina.

- Parecer AGE nº 15.138/2011:

"a retroatividade de lei mais benéfica é amplamente reconhecida quando se trata de créditos tributários. Contudo, em se tratando de multa administrativa, esta não é a orientação do Superior Tribunal de Justiça, com a qual coadunamos".

6 - Notificação para regularização

- Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013

Art. 107 – Em caso de infração às normas desta Lei e das Leis nºs 7.772, de 8 de setembro de 1980, 13.199, de 29 de janeiro de 1999, 18.031, de 12 de janeiro de 2009, e 14.181, de 2002, **não sendo verificado dano ambiental**, será cabível **notificação para regularização da situação, desde que o infrator seja:**

I – entidade sem fins lucrativos;

II – microempresa ou empresa de pequeno porte;

III – microempreendedor individual;

IV – agricultor familiar;

V – proprietário ou possuidor de imóvel rural de até quatro módulos fiscais;

VI – praticante de pesca amadora;

VII – pessoa física de baixo poder aquisitivo e baixo grau de instrução.

Parágrafo único – O não atendimento à notificação sujeita o infrator a autuação, nos termos de regulamento.

- Decreto Estadual nº 47.383/2018

- Esse dispositivo instituiu a notificação das pessoas físicas e jurídicas, com a finalidade de **regularizar sua situação ambiental** ou **dar início ao processo de regularização ambiental**, previamente a autuação administrativa e consequente aplicação de sanções.

6 - Notificação para regularização

a) Por entidade sem fins lucrativos: aquelas assim definidas por expressa previsão legal ou por meio de seus atos constitutivos.

- As Associações são organizações sem fins lucrativos e entidades de **direito privado** que reúnem pessoas em favor de um bem comum em prol do bem estar, do social, da cultura, política, filantropia ou realização de processos produtivos de bens e/ou serviços coletivos.

- **Exemplos:** .

Associação filantrópica: reúne voluntários que prestam assistência social a crianças, idosos, pessoas carentes. Seu caráter é basicamente o da assistência social.

Associação de pais e mestres: representa a organização da comunidade escolar para obter melhores condições de ensino e de integração da escola com a comunidade.

Associação em defesa da vida: normalmente é organizada para defender pessoas em condições marginais na sociedade ou que não estão em condições de superar as próprias limitações.

Associação de consumidores: organização voltada para o fortalecimento dos consumidores frente aos comerciantes, à indústria e ao governo.

Associação de classe: representa os interesses de determinada classe profissional e/ou empresarial.

Associação de produtores: inclui produtores, pequenos proprietários rurais e artesãos que se organizam para realizar atividades produtivas e ou defesa de interesses comuns e representação política.

Associações culturais, desportivas e sociais: organizadas por pessoas ligadas ao meio artístico, têm objetivos educacionais e de promoção de temas relacionados às artes e a questões polêmicas da sociedade. Fazem parte desse grupo ainda os clubes esportivos e sociais;

Associações de voluntariado com âmbito benemérito ou humanitário;

Instituições religiosas ou associações de fiéis dedicadas ao apostolado ou disseminação de crenças.

6 - Notificação para regularização

b) Por microempresa ou empresa de pequeno porte: aquelas definidas no art. 3º da Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006. Apresentação da Certidão Simplificada emitida pela Junta Comercial ou do comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) no ato da fiscalização.

c) Por microempreendedor individual: aqueles definidos nos termos do art. 18-A da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 c/c art. 966 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Apresentação do Certificado de Microempreendedor Individual (MEI), emitido através do site www.portaldoempreendedor.gov.br, contendo o documento, o número do CNPJ e o número do registro na Junta Comercial.

d) Por agricultor familiar: aquele que atenda aos requisitos do art. 3º da Lei Federal 11.326, de 24 de julho de 2006: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

6 - Notificação para regularização

e) Por proprietário ou possuidor rural até quatro módulos fiscais

O módulo fiscal é expresso em hectares e variável, sendo fixado para cada município.

f) **Por praticante de pesca amadora:** aquele definido nos termos do inciso I do art. 5º da Lei 14.181 de 2002, ou seja, praticada com a finalidade de lazer ou recreação, permitido o uso de anzol, chumbada, linha, vara ou caniço, molinete ou carretilha ou similar, puçá, iscas artificiais e naturais e embarcação.

g) **Por pessoa física de baixo poder aquisitivo e baixo grau de instrução:** definido nos termos do parágrafo primeiro do art. 50, §1º do Decreto 47.383 de 2018: *Será considerada pessoa física de baixo poder aquisitivo e baixo grau de instrução, para fins do inciso VII, aquela cuja renda familiar for inferior a um salário-mínimo per capita ou cadastrada em programas sociais oficiais e de distribuição de renda dos Governos Federal ou Estadual, e que possua ensino fundamental ou médio incompleto, a ser declarado sob as penas legais.*

Obrigada!

Vanessa Helena Hilário Fernandes Cruz

Superintendência de Controle Processual

Email: vanessa.hilario@meioambiente.mg.gov.br